

DEN TREDJE VEIEN?

JOHAN CASTBERGS SOSIALPOLITIKK

Masteroppgave i historie
Institutt for arkeologi, konservering og historie
UNIVERSITETET I OSLO

Linn Anette Lund Thorsen

Våren 2014

Takk til Gro Hagemann for kloke ord og innspill. Du er en stor inspirasjon.

INNHold

S.

KAPITTEL 1 - PRESENTASJON	1
Hvem var Johan Castberg?	1
Litteratur og forskning	2
Problemstilling	9
Avgrensning	9
Kildebruk	10
Disposisjon av oppgaven	11
 KAPITTEL 2 – BAKGRUNN	 13
Høyre-venstre-aksen i norsk politikk	13
Utvidelse av statens ansvar	13
Et nytt politisk system	16
Hva motiverte?	18
Arbeiderkommisjonen av 1885	19
Sosialforsikring eller statsforsørgelse? Utenlandsk påvirkning	21
Mot økt velferd	25
Ungt engasjement og familiebakgrunn	26
Johan Castbergs politiske dannelselse	28
Landsarbeidermøtet i 1888	28
Castbergs parti: Arbeiderdemokratene	31
 KAPITTEL 3 – SÆRVERN FOR KVINNER I INDUSTRIEN	 35
Samfunnsmessig bakgrunn og tidligere lovgivning	35
Castbergs radikale forslag til revisjon av fabrikktilsynsloven	37
Strid om prinsipper	41
Kvinne- og classesak	42
Hva ble resultatet av revisjonsforslagene og debatten i 1909?	47
1914-proposisjonen: Nattarbeidsforbudet tas opp igjen	48
Avslutning	49
 KAPITTEL 4 – SYKE- OG MØDREFORSIKRINGEN	 53
Veien til første sykeforsikringslov	54

Ulike løsninger	56
Hva inneholdt loven?	57
Hvorfor ble sykeforsikringen aktualisert?	58
Hvor gikk hovedskillelinjene i debatten?	59
Solidaritet – men på hvilken måte?	63
Styrking av familien: Mødreforsikringen	66
Debatten	67
Avslutning	72
 KAPITTEL 5 – LIK ARVERETT FOR <i>ALLE</i> BARN	77
Befolkningspolitikk	77
Castbergs forslag i saken	80
Valgresultater og regjeringsforhandlinger	83
Castbergs argumenter	89
De castbergske barnelovene	91
Å tumle med prinsipper	93
Avslutning	101
 KAPITTEL 6 – DEN TREDJE VEIEN?	106
Fra søndagsstillhet i Sosialdepartementet til velferdsstat	107
Økt samfunnsansvar for moderskapet	112
Bogerlig politiker, halvsosialist eller brobygger?	116
Arven etter Castberg – forløper for hvem?	120
 LITTERATUR- OG KILDELISTE	122
 VEDLEGG	127
Oversikt over Castbergs sentrale politiske og offentlige verv	127

KAPITTEL 1 – PRESENTASJON

«Samfundet i sin Helhed har Ansvar for alle de enkeltes Velfærd».¹ Dette sitatet var karakteristisk for juristen, politikeren, ministeren og samfunnsdebattanten Johan Castberg (1862-1926). Han var en markant politisk skikkelse i sin samtid. I dag, rundt hundre år etter hans levetid er hans navn mindre kjent for allmenheten. Den politiske arven han etterlot er imidlertid grunnleggende og viktig for sosiallovgivningen som ble utformet på 1900-tallet og en av forutsetningene for dagens velferdspolitik. Castbergs politikk har blitt kalt den castbergske linje, en tredje vei mellom Venstres liberale politikk og Arbeiderpartiets sosialistiske politikk.² Jeg vil finne ut av hva som kan sies å være den castbergske linje og hvordan den forholder seg til andre politiske retninger i sin samtid. I tillegg skal jeg se på hvordan hans sosialpolitiske arv har blitt oppfattet i ettertiden.

Hvem var Johan Castberg?

Johan Castberg var utdannet jurist og hadde tilknytning til den sosialradikale delen av Venstre. I 1900 ble han valgt inn som stortingsrepresentant for Venstre og satt deretter som representant for Kristians amt (Oppland fylke) praktisk talt uten opphold fram til sin død i 1926. Fra 1906 representerte han Arbeiderdemokratene, et parti han selv ledet frem til sin død. Partiet ble fra 1921 kalt Radikale folkeparti. To korte perioder var han regjeringsmedlem, først som justisminister i Gunnar Knudsens første regjering (1908-1910, deretter som sosial-, handels-, industri- og fiskeriminister i Knudsen andre regjering (1913–1914). I årene han satt på Stortinget og i regjering ble grunnlaget lagt for en stor del av den sosial- og trygdlovgivning som skulle bli sentrale elementer i arbeidet med å utvikle Norge frem mot et moderne velferdssamfunn. Castberg hadde et stor spennvidde i sitt sosiale og politiske engasjement. Han var like opptatt av å regulere interessekampen i samfunnet som å hjelpe de svakeste av de svake i fellesskapet. Karakteristisk var at nasjonale og sosiale spørsmål grep inn i hverandre. Castberg var særlig opptatt av solidaritetstanken og statens rolle som de svakes beskytter.

Av sine samtidige var han kjent som en påståelig og vrang politiker. Men han ble også oppfattet som en foregangsmann. Anne-Lise Seip illustrerer dette med en

¹ Johan Castberg, 1906. Her sitert etter Slagstad, 2001, s. 164.

² Sveum, 1940, s. 105.

karikatur fra vittighetsbladet *Hvepsen* i 1915. Tegningen viser Castberg som drar en kjerre med sosialpolitiske saker i lasten. Bak på kjerren henger Høyres leder Edvard Hagerup Bull og forsøker holde igjen så godt det går.³ I utformingen av landets lovgiving har det alltid vært en vekselvirkning mellom de som dytter og de som holder igjen. Politikere arbeider ikke i et vakuum, men blir påvirket av andre menneskers tanker og handling. Det er her politikk utformes.

Litteratur og forskning

Jeg deler forskningen og litteraturen om Castberg inn i to hovedkategorier. Den første handler om hans virke i samtiden. Under denne hører også de mer biografiske bidragene til. Den andre tar mer for seg hans politiske arv sett fra ettertiden. Her spiller de lange linjene en større rolle. Det er altså et viktig skille mellom samtid og ettertid.

Castbergs navn og politiske gjerning nevnes i oversiktsverk over nyere norsk historie, da særlig i forbindelse med konsesjonslovene og barnelovene. Det er først og fremst i litteratur om sosiallovgivning han blir grundigere omtalt. Anne-Lise Seips *Sosialhjelpstaten blir til. Norsk sosialpolitikk 1740-1920* og Øyvind Bjørnson og Inger Elisabeth Haavets *Langsomt ble landet et velferdssamfunn. Trygdens historie 1894-1994* vier Castbergs politikk spalteplass. Naturlig nok. Begge disse bøkene vektlegger hans arbeid med sykeforsikring, arbeidervern og offentlig hjelp og beskyttelse til mor og barn. Og begge bøkene har plassert presentasjonen av Castberg i sammenheng med mødre- og barnelovgivning. Bjørnson og Haavet bruker begrepet «De Castbergske barnelovene», og Seip skriver at lovene bærer hans navn med rette. Det er klart at dette var en sentral og viktig del av hans politikk og på dette området hans navn er mest kjent for ettertiden. Men er det også avgjørende å se utover barnelovene for å få et fullstendig bilde.

Anne-Lise Seip skriver kort om hva som måtte ha motivert Castberg, da særlig i forbindelse med barnelovgivningen. Seip peker på at i en dyptgående analyse må mange faktorer regnes med, personlige forutsetninger og politiske motiver. Hun går ikke noe dypere inn i en slik analyse. Derimot vil denne oppgaven trekke frem hva

³ Seip. 1994, s. 281-282.

som var Castbergs motiv i de enkelte sakene. Imidlertid trekker Seip frem at dersom man samler en del momenter i hans politiske overbevisning får man et perspektiv på den tankeretning han tilhørte.

Han kombinerte sosial rettferdighetsideologi, som krevde likerett for de svakest stilte, med nasjonalisme og forsvarsiver, som krevde en sunn slekt, det som i England ble kalt «national efficiency». Denne kombinasjonen av radikalisme og nasjonalisme gav der argumentasjonsgrunnlag for en liberal sosialreform.⁴

Ut fra dette sitatet er det mulighet for å dykke dypere ned i hva «argumentasjonsgrunnlaget for en liberal sosialreform» var, på hvilken måte det manifesterte seg i Castbergs politikk.

Historikeren Øyvind Bjørnsons artikkel «Hvad skal mit kald blive? Den unge Johan Castberg» har vært et interessant tilskudd til den øvrige litteraturen som tar for seg politikeren og statsråden Castberg. Bjørnson tar for seg oppvekst og politisk inspirasjon, og dette bidraget er i større grad biografisk sammenlignet med den andre litteraturen. Det finnes en mengde biografier om norske politikere, men Castberg har til nå ikke fått sin. Mangelen på en biografi har jeg ikke ansett som en ulempe for mitt arbeid. Jeg har måttet sammenstille de ulike forskningsbidragene med mine egne funn, og har på et rent tankenivå laget meg en viss politisk biografi. Det må nevnes at denne oppgaven ikke er tenkt som et biografi overhodet. Dette krever undersøkelser som går langt utenfor oppgavens tema og avgrensing, og får bli en oppgave for fremtiden.

I 1940 leverte student Arvid Sveum sin hovedoppgave i historie *Johan Castberg og sosialpolitikken*. Sveum understreker Castbergs ideologiske prinsipper og hans betydning som sosialpolitiker: «Mer en noen annen enkelt mann bærer han ansvaret for at perioden er blitt sosialpolitikken store tid i Norge.» Oppgaven «vil prøve å komme fram til» Castbergs prinsipielle syn på sosialpolitikken og hva som var hans «bærende prinsipper for lovgivningen.»⁵ Sveum legger særlig vekt på det ideologiske i politikken, og begrepene «solidaritet», «rettferdighet» og «sosialliberal» går igjen. I det store og hele synes jeg Sveum stiller seg lite kritisk til Castberg og oppgaven mangler en konkret konklusjon. I grove trekk vil jeg behandle flere av samme tema

⁴ Seip, 1994, s. 193-194.

⁵ Sveum, 1940, s. 1 og 7-8.

som Sveum, men 74 år er gått og det vil være nyttig å se på dette på nytt med en ny vinkling. Særlig aktualiseringen av Castbergs politiske arv som har foregått de siste årene bringer nye spørsmål til bordet. Dette bringer meg over til den andre kategorien i forskningslandskapet. I forordet til utgivelsen av Castbergs dagbøker i 1953 skriver Jacob Worm-Müller at Castberg «forutså velferdsstaten».⁶ Lignende uttalelser har også vært vesentlige i senere karakteristikk av Castberg, og er hovedessensen i den andre kategorien. Hvordan har arven etter hans politikk blitt behandlet i litteraturen? Her har jeg valgt ut de mest sentrale bidragene.

Castbergs ettermæle ble for alvor aktualisert med utgivelsen av *De nasjonale strateger* i 1998, skrevet av idéhistoriker og sosiolog Rune Slagstad. Her blir hans ideologiske profil behandlet og delvis sammenlignet med den sentrale arbeiderpartimannen Martin Tranmæls politiske ståsted. Er sammenstillingen av de to et grep som strekker Castbergs mulige «halvsosialisme» for langt? Jeg mener at Castbergs politikk og posisjon kunne vært gjort likeså tydelig uten denne sammenstillingen. Slagstad mener at Castbergs ideologiske ideer vant frem i arbeiderbevegelsen og dens styringsapparat, men uten at det ble påaktet som en castbergsk arv.⁷ I følge Slagstad var Castberg en aktør som spilte en viktig rolle i sin samtid og er ettertiden en av de store nasjonale strategene. Han var også en foregripende ideolog for den kursen Arbeiderpartiet skulle føre videre i mellom- og etterkrigstiden, hevder Slagstad. Castbergs linje, var en reformistisk sosialisme for et samfunn med alminnelig stemmerett og parlamentarisme. «I utarbeidelsen av det *venstrekapitalistiske styringssystem* spilte venstrejuristene - Johan Castberg, Paal Berg, Ragnar Knoph og Wilhelm Thagaard - en nøkkelrolle; de var systemets handlingsideologer som reformerte og administrerte i samsvar med sin styringsjuridiske ideologi.»⁸ Slagstads syn på Castbergs som en av samtidens viktigste politikere og hans betydningsfulle arv for ettertiden befestes med følgende påstand:

Men Castbergs politiske virke hadde et format som ikke lot seg redusere til det marginale. Haakon Lie har med rette kalt ham «far til den norske sosiallovgivningen», men hans betydning rekker lenger enn som så: Castberg sprengte via sosialpolitikken liberalismens

⁶ Worm-Müller i Castberg, 1953, *Dagbøker I*, s. XI.

⁷ Slagstad, 2001, s. 175. Slagstad skal i samtale Haakon Lie i 1995 ha spurt om Johan Castberg hadde spilt noen rolle i de ideologiske diskusjoner i Arbeiderpartiet i Lies tid. «Nei, ingen», skal Lie ha svart, men la til: «Vi kjente ikke godt nok til vår politiske historie.» Fotnote i Slagstad, s. 587.

⁸ Slagstad, 2001, s. 157.

tradisjonelle rammer og spente med sitt samfunnsetiske moderniseringsprogram en ideologisk bro fra den liberaldemokratiske folkelighet til det norske sosialdemokrati.⁹

Slagstad bruker begrepet «den Castbergske løsning» i forbindelse med hans forslag om å vie sosialpolitikk større departemental plass i 1913. Grunnlaget for sosiale reformer ble lagt ved at næringslivet trivdes, og at de gjensidig dro nytte av hverandre. En ny sosial tenkemåte tuftet på solidaritet skulle erstatte den «gammelliberale paa laissez-aller-prinsippet byggede samfundsoppfatning».¹⁰ Slagstad verken gjentar eller utdyper begrepet videre. Det er all grunn til å tro at «den Castbergske løsning» går ut på det samme som begrepet «den Castbergske linje».

Slagstad bruker store ord. Men han har satt rammene for en debatt om arven etter Castberg som er faglig fundert, men som også har visse politiske overtoner. Historiker Finn Olstad mener at det kan sies Castberg på noen områder kom til å foregripe Arbeiderpartiets senere politiske kurs. Det fantes både likheter og forskjeller mellom arbeiderbevegelsens og Castbergs prosjekter. I begge tilfeller var blant annet den individuelle frihet underlagt et større kollektivt prosjekt, påpeker Olstad. Også statlig styring var et likhetstrekk. Hvordan dette kom til uttrykk i arbeiderbevegelsen og hos Castberg var noe forskjellig. Imidlertid kritiserer Rune Slagstad når han har satt ham i samme bås som det tidlige 1900-tallets sosialisme. Olstad mener heller at han sto for «en form for politisk paternalisme, der regulering av kapitalismen gikk sammen med motstand mot arbeiderbevegelsens frigjøringsprosjekt.»¹¹ Også Olstad tar opp dette med Castbergs politikk som uttrykk for en tredje vei: Samfunnets lov måtte stå over kapitalen, men også arbeiderne måtte underlegge seg statens makt. «Dette Anarki, dette Privatkampenes System, maa afløses af Lov og Ret.» Slik ble Castberg, og hans meningsfeller en tredje kraft innenfor arbeidslivets område, på en måte som utfordret fagbevegelsens handlefrihet, skriver han.¹² Olstad stiller spørsmål til, og toner ned den posisjonen Castberg har fått av Slagstad. Også andre historikere stiller seg i samme kategori som Olstad.

I etterkant av utgivelsen av *De nasjonale strateger*, ble debattboken *Kunnskapsregimer: Debatten om De nasjonale strateger*, publisert. Her diskuteres det

⁹ Slagstad, 2001, s. 158.

¹⁰ Slagstad, 2001, s. 166-167.

¹¹ Olstad, 2010, s. 57.

¹² Olstad, 2010, s. 56-57.

i korte artikler blant annet Slagstads tese (og syn på Castberg som grunnleggende ideolog for velferdsstatens framvekst) av blant annet Jostein Nerbøvik, Knut Kjeldstadli, Jorunn Bjørgum og Hallvard Tjelmeland. De tre sistnevnte har ulike argumenter i mot Slagstads tese om Castberg og kontinuiteten til Arbeiderpartiets politikk i etterkrigstiden. Historikeren Knut Kjeldstadli mener at Slagstads bok legger opp til at Gunnar Knudsen var et «slags inventar i Castbergs verden.» Det var Knudsen som var tiden virkelige makthaver.¹³ Kjeldstadli mener at Slagstad har viet Castberg så stor oppmerksomhet fordi han har latt seg forføre av Castbergs retorikk.

Historikeren Jorunn Bjørgum skriver dette: «Johan Castberg anno 1921 befant seg i flokken.» Hun viser til at også utenfor arbeiderbevegelsens rekke, altså på borgerlig hold, fantes flere politikere og andre samfunnsdebattanter som var preget som de var av 1. verdenskrigs «krigssosialisme» og den første etterkrigstidens radikalisme. «Dels var de selv fanget inn av radikalismen, dels ville de demme opp mot revolusjonære strømninger i arbeiderklassen gjennom konsesjoner.» Av den grunn å utrope ham til en slags forfader for arbeiderpartistatens bærer etter 1945, slik Slagstad gjør, må være nokså misforstått.» I 1921 var Castberg ikke lengre den sterke politiker og samfunnsdebattanten som han var før krigen. Det er noe underlig å eksplisitt bruke året 1921 som eksempel på hans posisjon. Hovedbudskapet til Bjørgum er uansett at Castberg ikke fortjener den karakteristikk og posisjon han har fått av Slagstad. Bjørgum har også innvendinger mot sammenstillingen av Martin Tranmæl og Johan Castberg. Det er feil å utrope Castberg til sosialist. I hans politiske budskap lå ingen visjoner om å oppheve klassesamfunnet, skriver Bjørgum. Opphevelse av klassesamfunnet var nettopp den gang det helt essensielle element, selve hovedgrunnsetningen i all sosialisme – av alle avskygninger. Han var ikke sosialist; hverken han selv eller den samtidige arbeiderbevegelsen var noen gang i tvil om det.¹⁴ Bjørgum blir her en representant for synet på Castberg som borgerlig politiker. Vi har nå sett at det har dannet seg to ytterpunkter i tolkningen av Castbergs arv. En tredje tolkning plasserer seg mellom de to.

Inger Elisabeth Haavets artikkelt «Sosialdepartementet og Johan Castbergs tredje vei» ble publisert i desember 2013, noen måneder før denne oppgaven sto ferdig. Haavets

¹³ Kjeldstadli i Rudeng (red.), 1999, s. 149.

¹⁴ Bjørgum i Rudeng (red.), 1999, s. 179-180.

artikkel er en del av festskriftet til Arbeidsdepartementets hundreårsjubileum. Hun problematiserer også Slagstads tese om Castberg som en av de store nasjonale strategene. Muligens blåser Slagstad Castbergs betydning opp, skriver Haavet. Men hun mener likevel at hans betydning for velferdsstatens utforming ikke kan nedskrives som retorikk eller tilfeldigheter. Han må i stor grad regnes som far til den moderne sosialpolitikken.¹⁵ Dette begrunner Haavet med at han tenkte radikalt og nytt på en måte som skaffet gjennomslag for mange av hans konkrete saker i en tid som ennå ikke var moden for den sosialdemokratiske reformpolitikken.

I regi av Civita skrev skrev tre unge forfattere med siviløkonom og idéhistoriker med Mathilde Fasting i spissen boka *Den norske velferden* i 2011. Boken skulle bidra med et borgerlig perspektiv og dermed utfylle og komplementere bildet om utviklingen av velferdspolitikken. Arbeiderpartiet har fått ufortjent mye oppmerksomhet, og de borgerlige partiene ufortjent lite, skriver Kristin Clemet i forordet.¹⁶ Hvem har egentlig «eiendomsretten» til velferdsstaten? Dette spørsmålet vil ikke bli besvart her. Derimot vil forhåpentligvis denne oppgaven, med fokus på Castberg, gi et lite bidrag til nyanseringen av hvordan, hvorfor og hvem i velferdsstaten spede begynnelse. Forfatterne peker på at Castbergs standpunkter overlappet med arbeiderbevegelsens sosiale krav, men han var samtidig en tydelig motstander av et sosialistisk samfunn. Hans velgerbasis var «helt klart samlet blant småbønder og landarbeidere. I den grad Castberg kan kalles en klassepolitiker, var det dette som var hans klasse.»¹⁷ Her er vi igjen inne på at Castberg representerte en politisk tredje vei i sin samtid. Den castbergske linje gikk mellom Venstre og Arbeiderpartiet.

Når det gjelder enkeltsakene jeg tar opp har det vært behov for å se utover den mer generelle litteraturen om sosialpolitikk og om Castberg. Spesielt har tidligere leverte hovedoppgaver vært til hjelp i denne prosessen. Et kjapt blikk på litteratur og forskning knyttet direkte til enkeltsakene er på sin plass. Når det gjelder Castbergs politiske basis har statsviterens Tertit Aaslands bok *Fra Arbeiderorganisasjon til mellomparti. Det Radikale folkepartis (Arbeiderdemokratenes) forhold til Venstre og sosialistene* vært sentral. Ingen andre har gjort en lignende studie av partiet. Edvard

¹⁵ Haavet i Forbord (red.), 2013, s. 53.

¹⁶ Fasting, Doksheim og Vatnøy, 2011, s. 9.

¹⁷ Fasting, Doksheim og Vatnøy, 2011, s. 56-57.

Bulls *Arbeidervern gjennom 60 år* har gitt oversikt over lovgivning og sentrale utviklingslinjer innenfor temaet arbeidervern. Gro Hagemanns studier av særvernsstriden i 1909 gir spesiell innsikt Castbergs forslag om nattarbeidsforbud. Under temaet syke- og mødreforsikringen har særlig to hovedoppgaver vært til nytte. Den ene er Steinar Stokkes *Fra sykeforsikring til Folketrygd. En studie av verdiendringer og strategivalg for et trygdepolitisk tiltak*. Denne er en oppgave knyttet til statsvitenskap og preges i større grad av begreper og fagterminologi enn den andre oppgaven. Denne, *Sjukeforsikringssaka i det politiske ordskiftet 1885-1909* er skrevet Willy Edvin Mjånes og hører under historiefaget. Også til kapittelet om lik arverett for alle barn har to hovedoppgaver vært sentrale for mitt arbeid. Hovedoppgaven til Lise Rosenberg, *Hagar og Ismael i Saras telt? Holdninger til familie og ekteskap i debatten om de Castbergske barnelovene, belyst gjennom studiet av sentrale kvinneskrifter*, og Anna Sofie Dales, *Stortingets behandling av de castbergske barnelover*, gir verdifull innsikt i barnelovsstriden. Det må nevnes at foruten nevnt litteratur har jeg brukt flere andre kilder for å utfylle det store bildet. Ettersom disse ikke har vært så sentrale, er det unødvendig å foreta en gjennomgang her.

Sammenfattet sett er det enighet blant forskerne om at Castberg var en sentral politiker i velferdsstatens begynnelse. Derimot er det ikke enighet om hvor lang man skal strekke betydningen. Han har blitt plassert mellom Arbeiderpartiet og Venstre, men oppfatningene om hvilket parti hans politikk sto nærmest er ulike. Her spiller et tidsperspektiv også inn. Hvordan kan man plassere Castberg i sin samtid, og hvordan kan man plassere ham sett i lys av ettertiden? Av denne plasseringen følger også forskjellige oppfatninger av hva som er den presise betegnelsen på hans politikk. Var han halvsosialist? Eller hadde han begge beina godt plantet i den borgerlige leiren? Forskningslandskapet kan defineres ut fra to hovedkategorier; betydning i samtiden og for ettertiden. Den andre kategorien kan igjen deles i tre undernivå; Halvsosialisten; den borgerlige politikeren; eller brobyggeren eller mellommannen. Det første plasserer Castberg nærmest Arbeiderpartiet. Det andre synet plasserer ham nærmest den borgerlige tradisjonen. Det tredje representerer middelveien, Castbergs posisjon var en verken-eller-posisjon, eller en både-og-posisjon. Til sist melder et annet sentralt spørsmål seg: Hvem har *egentlig* «arverett» på Castbergs politiske arv?

Problemstilling

Gjennomgang av forskningen leder videre til problemstillingen. Hans posisjon var altså omstridt både i samtiden og for ettertiden. I samtiden hevdet konservative og liberale at hans politikk bygde bro over til sosialismen. «Halvsosialisme» eller «statssosialisme» ble en betegnelse. Arbeiderpartirepresentantene på sin side streket under at den «Castbergske linje» verken var eller kunne bli sosialisme, men god borgerlig politikk.¹⁸ Her vil jeg starte mine undersøkelser. Utgangspunktet er Castbergs politikk og hva som kan sies å være den «Castbergske linje», og hvilken måte andre politikere og politiske partier var uenige med ham. Denne diskusjonen har fortsatt i forskningen de senere år. Hvem har rett?

Hovedproblemstilling for oppgaven er: Mellom dobbelt ild: Den castbergske linje – halvsosialisme eller god borgerlig politikk?

Underordnet hovedproblemstillingen vil jeg svare på disse delspørsmålene:

Det første er direkte knyttet til hovedproblemstillingen. Kan Castbergs politikk kalles den tredje veien? Og på hvilken måte kom denne tredje veien til uttrykk i hans arbeid med lovgivningen knyttet til kvinner og barn?

De to andre spørsmålene er knyttet til definisjonen av hans politiske arv. Hvilken betydning hadde politikeren Castberg for de sosiale reformene i ettertid? Kan Johan Castberg med rette kalles «den norske sosiallovgivningens far»¹⁹, eller «befant han seg i flokken»²⁰ av datidens politikere?

Avgrensning

Hvorfor perioden 1900-1915? Johan Castberg ble valgt inn på Stortinget første gang i 1900. Derfor blir dette et naturlig sted å starte. 1915 markerer høydepunktet i hans lovgivningsaktivitet. Dette året var flere av hans saker oppe til behandling i Stortinget. Revisjon av fabrikktilsynsloven, mødreforsikringen og barnelovene var blant sakene, og tema i denne oppgaven. Etter 1915 ble Castberg en mindre markant politiker og hans engasjement for sosiale saker munnet ikke ut i noen viktige lovbestemmelser. I tillegg markerer året startpunktet på en 20 år lang dvale i

¹⁸ Sveum, 1940, s. 105.

¹⁹ Slagstad, 2001, s. 158.

²⁰ Bjørgum i Rudeng (red.), 1999, s. 180.

sosialpolitikken. Perioden 1915-1935 blir gjerne omtalt som tiden da søndagsstillheten rådde i Sosialdepartementet.²¹ Dette ble derfor et naturlig slutt punkt for oppgavens avgrensning.

Hvorfor de utvalgte sakene? Castberg hadde stor arbeidskapasitet, og om jeg skulle ta for meg et større område av hans politikk ville gjennomgangen av dette blitt tynt. Jeg har valgt sosialpolitikken som den overordnede avgrensning, og ytterligere avgrenset dette området med å fokusere på lovgivning knyttet til kvinner, barn og familien. Lovgivning knyttet til dette området lå som en grunnmur i hans sosialpolitiske virke og fungerer som en rød tråd gjennom hele min oppgave.

For ettertiden har Castbergs navn blitt særlig forbundet med to lovområder, barnelovene og konsesjonsloven. Tidlig bestemte jeg at konsesjonslovgivningen måtte utelukkes. Denne faller et godt stykke utenfor min valgte sosialpolitiske avgrensning. Barnelovene har blitt behandlet av flere andre forfattere, og tanken om å utelukke dette temaet nettopp på grunn av dette, var tilstede. Likevel, ettersom jeg anså dette som såpass sentralt for hans virke at det burde behandles. Kvinner og barn var hovedmotivet også for hans arbeid med revisjon av fabrikktilsynsloven og syke- og mødreforsikringen, og ble naturlige saker for meg å undersøke. Hensikten er å bruke disse sakene til å belyse oppgavens spørsmål. Det er viktig å presisere at de utvalgte sakene kun representerer deler av Castbergs sosialpolitiske virke, men vil likevel gi et tilstrekkelig og godt innblikk på området.

Kildebruk

Stortingsforhandlingene har vært sentrale for mitt arbeid. Jeg har måttet velge ut de mest sentrale proposisjonene, innstillingene og debattene. Debattene om syke- og mødreforsikringen og barnelovene er omfattende, og referatene er lange. Jeg har valgt å konsentrere meg om Castberg selv og enkelte representanter for de ulike synspunktene i sakene. Poenget med å vise til debattene i min oppgave er ikke å foreta en grundig gjennomgang av alle bidrag og synspunkt, men å vise hovedgrupperingene og hvordan Castberg posisjonerte seg i forhold til disse.

²¹ Bjørnson og Haavet, 1994, s. 277.

Forhandlingsprotokollen fra landarbeidermøtet i 1888 har jeg brukt for å danne meg et bilde av Castbergs tidlige politiske standpunkt. Denne kilden ga begrenset med informasjon ettersom den er noe ufullstendige når det kommer til referat av innlegg og taler på møtet.

Castbergs egne dagbøker er et viktig bidrag til forståelsen av hans vesen, hans politikk og hvordan han så på andre politikere. Svakheten med disse er at de er subjektive. Castberg var som kjent en sta og tidvis krass mann, og dagboknotatene bærer preg av dette. Innføringene er også preget av store hopp i tid. Det kunne gå flere måneder mellom hver gang han skrev dagboken, og enkelte saker vies større oppmerksomhet enn andre. Unionsspørsmålet og verdenskrigen er eksempler på dette. Personlige brev og avisinnlegg burde brukes for utfylle bildet av personen Castberg. Beklageligvis har jeg ikke fått tid til å kikke nærmere på utklippssamlingen som oppbevares på Nasjonalbiblioteket. Hadde jeg lagt større vekt på en biografisk skildring hadde disse kildene vært en selvfølge. For mitt formål anser jeg det som allerede finnes i sekundærlitteraturen og de kildene jeg har sett på for tilstrekkelig. Foruten disse primærkildene har jeg brukt en del sekundærlitteratur. Store deler av dette er omtalt under avsnittet «Litteratur og forskning».

Disposisjon av oppgaven

Kapittel 1 tar for seg presentasjon av emnet, litteratur og forskning, problemstilling, kildebruk og disposisjon av oppgaven. Kapittel 2 er et bakgrunnskapittel der det blir redegjort for hovedlinjene i norsk sosialpolitikk ca. 1884-1920. Sentrale begreper som blant annet den politiske høyre-venstre-aksen og forsikrings- og skatteprinsippet skal også utdypes. I tillegg skal vi bli bedre kjent med den unge Johan Castberg. Hvilket utgangspunkt hadde han? Kapittel 3 omhandler revisjon av fabrikktilsynsloven. Det har blitt lagt særlig vekt på Castbergs arbeid med et punkt i loven: særvern for kvinner. Hans forslag skapte sterk engasjement, både i positiv og negativ forstand. Hvilke motiv hadde Castberg for å fremme et slik radikalt forslag? Kapittel 4 har Johan Castberg og syke- og mødreforsikringen som tema. Hva var hans engasjement i denne saken, og hva var hans argumenter? Solidaritetsbegrepet står sentralt. Kapittel 5 handler om hans «hjertebarn», de castbergske barnelovene. Fokuset ligger hovedsakelig på lovbestemmelsen som ble det store stridsspørsmålet, lik navne- og arverett etter far for barn født utenfor ekteskap. Kapittel 6 samler trådene fra de

foregående kapittele, ser på linjer fremover mot velferdsstaten samt drøfter Castbergs posisjon og spørsmålene fra problemstillingen.

KAPITTEL 2 - BAKGRUNN

Dette kapitlet skal hovedsakelig se på de generelle tendensene innenfor det sosialpolitiske feltet i perioden 1885-1920. Både norske og internasjonale forhold trekkes inn. Hva kjennetegnet det norske politiske klima i denne perioden? Og hvordan farget tidens tendenser Johan Castbergs tankegodt og arbeid? Et lite blikk på hans familiebakgrunn og tidlige påvirkninger blir det også. Hvilket utgangspunkt hadde altså Castberg for sin politikk?

Høyre-venstre-aksen i norsk politikk

Før jeg går nærmere inn på sosial og politisk bakgrunn, er det være nyttig avklare noen begreper. Hvordan skal man forholde seg til høyre- og venstreside i tradisjonell norsk politikk? Leiv Mjeldheim forsøker å avklare denne høyre-venstre-dimensjonen. Det vanligste er å klassifisere partiene ved å plassere de langs holdningsakser eller konfliktdimensjoner. Det vanligste blir da å operere med en høyre-venstre-akse der partiene blir graderte som mer eller mindre radikale på den ene siden av midtpunktet, mer eller mindre konservative på den andre. Likevel er det noe problematisk å finne objektive kriterium for en slik endimensjonal skalering, påpeker Mjeldheim. «Og jamvel om vi fann eit «mål» for radikalisme og konservatisme som kunne nyttast på somme saksområde (t.d. omfordeling av økonomiske gode), ville «målet» vera irrelevant på andre felt (t.d. i moralske spørsmål).»²² Han peker på at intervjuundersøkelser tyder på at velgerne opplever den denne høyre-venstre-aksen som den dominerende konfliktdimensjonen i norsk politikk, og at de har en nokså entydig oppfatning av at partiene lar seg plassere langs den.²³ I denne oppgaven vil det være mest nyttig å bruke det som Mjeldheim karakteriserer som den folkelige oppfatningen av høyre-venstre-aksen i norsk politikk, der Arbeiderpartiet plasserer seg lengre til venstre enn partiet Venstre, og Høyre plasserer seg til høyre på aksen.

Utvidelse av statens ansvar

Johan Castberg hadde sitt virke i en gründerepoke i sosialpolitikken. I årene 1885-1920 ble ikke bare en rekke nye lover vedtatt, men også tidligere initiativ ble utvidet

²² Mjeldheim, 1995, s. 58.

²³ Mjeldheim, 1995, s. 58.

fra et svært begrenset fundament, til å omfatte flere grupper i samfunnet. Sosialpolitikken i disse årene kan ses som et oppbrudd mot og en utfordring av rådende forestillinger og begrep på en rekke områder. Tidsrommet bar i seg en holdningsendring, man ønsket seg bort fra fattiglovgivningens dømmende barmhjertighetsperspektiv. Et langsiktig mål med de sosialpolitiske tiltak var integrasjon av alle klasser i et kollektivt samfunnsfellesskap. Trygghet og sikkerhet ble politikk.

Før utvidelsen av det statlige ansvaret var private tiltak, filantropien, og den kommunale fattiglovgivningen viktigste hjelpeordningene. I 1845 vedtok Stortinget to fattiglover, en for byene og en for landdistriktene. De fattige og trengende ble delt inn i tre klasser. *Det kommunaliserte prinsipp* var utgangspunkt for loven. Det innebar at staten hadde et marginalt ansvar, kommunene fikk ansvaret for de fattige. Hver kommune måtte tilpasse hjelpen etter lokale forhold. Fattigloven ble revidert i 1863 og i 1900. 1863-loven var en strengere lov enn loven av 1845. Retten til hjelp var formelt innskrenket og klageretten fjernet. Arbeidsføre trengende måtte nå forsørge seg selv. I 1900 oppsto det en avskalling av fattigloven. De «uverdige» trengende ble lagt under egen lovgivning, løsgjengerloven. I loven av 1900 var det tenkt at mange av mottakerne ville bli overført til sosialforsikring, andre ville bli overtatt av løsgjengerloven. De fattiges rettsstatus ble ikke endret i 1900. Fortsatt kunne mottakeren gjøres umyndig og det var ingen klagerett. Fattighjelpen, hvilke ytelser som ble gitt og definisjonen av hvem som var fattige forandret seg gjennom perioden.²⁴

Det private sosiale arbeid hadde sitt utgangspunkt i 1840-årene med misjons- og avholdsbevegelse. Etter hvert kom flere organisasjoner og deler av samfunnslivet til. I starten var disse først og fremst lokalt basert, men mot slutten av 1800-tallet oppstod landsomfattende bevegelser. Norske Kvinners Sanitetsforening var et eksempel. Den private og frivillige bevegelsen var et særtrekk ved den liberale staten, og fortsatte å være en foretrukket løsning på sosiale problemer for konservative og liberale politikere. Dette særtrekket løp parallellt med utvidelsen av statens ansvar, og danner kjernen i begrepet *sosialhjelpstaten*.

²⁴ Seip, 1994, s. 63, 75 og 163 og Heløe, 2010, s. 65.

Historikeren Anne-Lise Seip har kalt perioden 1870-1920 i norsk historie for sosialhjelpstaten.²⁵ Betegnelsen skal på den ene siden avgrense mot den eldre laissez-faire stat, der selvansvar var den bærende norm, og på den andre siden avgrense mot den senere velferdsstat, der universelle ytelser og utstrakt grad av offentlig ansvar var betydelige kjennetegn. Karakteristisk for sosialhjelpstaten var at offentlige og private initiativ samarbeidet om sosiale oppgaver. Det offentlige ansvar gjaldt først og fremst de lavere inntektslag, og ytelser uavhengig av inntekt og behovsprøving var kun innført på enkelte områder eller under forutsetning av sterk økonomisk egeninnsats. Dermed kan perioden ses som en mellomform, et blandet privat-offentlig system som av mange ble sett som en egen positiv form, skriver Seip.

Seip peker på fem klare utviklingstrekk gjorde seg gjeldende i Norge i perioden etter 1870. Nye grupper ble skilt ut fra fattigloven; nye sosialpolitiske oppgaver ble tatt i opp i kommunene; et sentralt administrasjonsapparat ble skapt; et fagmiljø vokste frem; den private innsatsen økte; og det ble skapt et samhandlingsmønster med det offentlige. Disse prosessene var gjensidig avhengig av hverandre.²⁶ Videre kan utviklingen i perioden 1870-1920 kan beskrives med begrepene differensiering, universalisering, politisering og aktivisering. Utviklingen gikk fra det enkle til det sammensatte. Det samme kan man si om analysen av problemene og de sosiale oppgavene, skriver Seip.²⁷ Ulike områder og særgrupper innenfor sosialpolitikken ble spaltet ut og skilt fra hverandre og fikk egne lovverk. Den eldre fattiglovgivningen ble gradvis erstattet med en ny og omfattende helse- og sosiallovgivning.

Utviklingen mot differensiering av sosialpolitikken speilte en tendens i tiden. Det var en bevegelse mot universalitet, det vil si at mottakergruppene ble utvidet. En tanke var at sosialpolitikken ikke bare skulle gjøre bot på følgene som oppsto av ulikhet i det nye samfunnet. På denne måten hang tendensen mot universalitet sammen med at det sosialpolitiske problem ble politisert. Med stemmerettsutvidelsene, mot slutten av 1800-tallet og på begynnelsen av 1900-tallet, var det ikke lengre bare elitegruppene i

²⁵ Betegnelsen tar utgangspunkt i det sosialpolitiske felt, og tar først og fremst sikte på å beskrive en samfunnsform i lys av handlingsnormene her. Seip 1994, s. 12. Avsnittene nedenfor bygger hovedsakelig på Seip.

²⁶ Seip, 1994, s. 165.

²⁷ Seip, 1994, s. 12-13.

samfunnet som hadde mulighet til å utøve politisk innflytelse. Nye grupper i samfunnet fikk være med å bestemme utviklingen. Gjennom de politiske partiene ble gruppe- og klasseinteresser ført inn mot et handlingsfelt.

Et nytt politisk system

Innføringen av parlamentarismen og Venstre og Høyres dannelse i 1884, ble et vendepunkt i norsk politikk. Venstre hadde sitt ideologiske grunnlag i sosialliberalismen og velgertilhørighet i bondestand og liberale byborgere. Høyre hadde sitt ideologiske grunnlag i konservatismen og velgertilhørigheten fantes hovedsakelig i konservative foreninger, såkalte «grunnlovsforeninger».²⁸ I 1887 ble Det norske Arbeiderparti stiftet. Partiet hadde sitt ideologiske grunnlag i sosialismen og velgerne var å finne i arbeidere og fagbevegelsen. Fram til Arbeiderpartiet fikk representasjon på Stortinget i 1903, samarbeidet det, mer eller mindre formelt, med Venstre. Særlig venstrefløyen i partiet sto for dette. Det var her Johan Castberg hadde sitt utgangspunkt. På den andre siden, den moderate fløyen av Venstre som sto for en mer tradisjonell liberal politikk samarbeidet i flere tilfeller med Høyre.²⁹

Johan Castberg hadde altså sitt politiske virke i en periode ogå som var preget av forandringer i det politiske system. Tidsrommet 1884-1945 har blitt betegnet som flerpartistaten. Et sentralt trekk ved perioden var mangfoldet av muligheter til påvirkning. Antall partier steg, og avgjørelser kunne foregå både i partiene og mellom partiene. Flerpartistaten ga ikke bare spillerom for enkeltpersoners innflytelse, det var også en mengde interessegrupper eller organisasjoner som arbeidet for ulike formål. Balanseforholdet mellom byråkrati forstått som embetsmannsstyre, og demokrati forstått som folkestyre, vippet til fordel for det siste.³⁰ Opprettelsen av Stortingets sosialkomité i 1894 var et tegn på de endringene i makt- og initiativfordelingen mellom regjering og Storting på slutten av 1800-tallet. Sosialkomiteen skulle bli en viktig aktør i utformingen av tidens sosialpolitiske tiltak. I møtet mellom de gamle

²⁸ Fasting, Doksheim og Vatnøy, 2011, s. 27. Høyre ble dannet 25. august 1884 som reaksjon på stiftelsen av Venstre. Til sammen 174 konservative foreninger eller «grunnlovsforeninger» gikk sammen om dannelsen. Grunnlovsforeningene er en sekkebetegnelse for konservative velgerforeninger på grunnplanen med navn som 17. maiforening, konstitusjonell forening, grunnlovvenners forening, konstitusjonelt samfunn eller konservativ forening. Kaartvedt, 1984, s. 38-39.

²⁹ Fasting, Doksheim og Vatnøy, 2011, s. 27. Det var særlig Moderate Venstre (1888) og Frisinnede Venstre (1909) som lente seg mot Høyre.

³⁰ Bjørnson og Haavet, 1994, s. 22.

politiske eliter og de nye profesjoner ble striden om en ny politikk utkjempet, kompromisser funnet og nye sosiale tiltak utformet.³¹ Økt politisk aktivitet og organisering, både i det offentlige og private, var med å påvirke utviklingen. Periodens sosialpolitikk blir sett på som «et produkt av ulike gruppers kryssende viljer i et felt hvor mange ønsket å skape nye forutsetninger for det gode samfunn», skriver Anne-Lise Seip.³² Opprettelsen av Sosialdepartementet i 1913, med Johan Castberg som dets første sjef var en milepæl i denne utviklingen.

Anne-Lise Seip skriver at fordi sosialpolitikken inngikk som ett av mange elementer i den generelle politikk og måtte tilpasses andre, ofte overordnende målsettinger, blir analysen av hvorfor og hvordan i partienes politikk komplisert.³³ Hvordan de ulike partiene opptrådte hang sammen med flere forhold. Hvilke velgergrupper de støttet seg til eller ønsket å vinne og den grunnleggende ideologiske plattformen til partiet spilte en rolle. Også rent pragmatiske og praktiske hensyn måtte tas med i bildet. Til slutt var også utenlandske impulser og et allment press fra ulike interessegrupper av betydning når politikken ble utformet.

I Norge var det Høyre som først programfestet sosialpolitiske eller arbeiderpolitiske initiativ. Partiet skulle «arbeide for lettelse i Arbeiderklassen og de økonomisk mindre velstillende Samfundsklassers Kaar og til Modvirkning af de Samfundsonder der for dem ere de mest trykkende».³⁴ Dette ble første gang formulert i 1885. Parallellen til utsagn fra den første Norske Arbeiderkommissjon, nedsatt av statsminister Johan Sverdrup (Venstre) samme år, er påfallende. Imidlertid hadde Venstre ennå ikke sosialpolitiske initiativ på sitt program. Først seks år senere, i 1891, kom partiet med et såkalt arbeiderprogram. I 1890-årene var Høyre noe mindre presise og tilbakeholdne i sosialpolitikken enn Venstre. Det var ikke før i 1909, med det «liberale fremskrittprogrammet» at Høyre ga disse sakene sterkere profil.³⁵ Nå skulle saker gjennomføres, ikke bare utredes. Fra 1915 ble kravene igjen dempet. Drev partiene kappløp med hverandre? Ved første øyekast kan det se slik ut. Det er viktig å huske på faktorene som påvirket partipolitikken. Partiene ble gjensidig påvirket av

³¹ Seip, 1994, s. 13.

³² Seip, 1994, s. 14.

³³ Seip, 1994, s. 284.

³⁴ Seip, 1994, s. 284. Oppført som nest siste post på Høyres program til Stortingsvalgene i 1885, 1888 og 1891.

³⁵ Begrepet er hentet fra Mørk Karlsens hovedoppgave, 1980.

hverandre, både når det gjaldt å drive politikken fremover og holde i tømme de mest radikale standpunkt. Det hersket tverrpolitisk enighet om offentlig ansvar måtte til, men når det gjaldt omfang av offentlige ordninger og målet for disse, var det uenighet. Finansieringen var omdiskutert. Hovedskillet gikk mellom forsikring og forsørgelse. Hvem som ønsket hva og hvorfor, skal drøftes videre i et senere avsnitt. Bølgene i reformkrav må også sees på bakgrunn av de skiftende konjunkturer. I økonomisk gode tider var det rett og slett lettere å hevde kostbare sosialpolitiske reformer. Skritt for skritt ble tiltak innført, både under Venstre- og Høyre-regjeringer.

Hva motiverte?

Hva kan forklare motivasjonen bak det sosial reformarbeidet rundt århundreskiftet? Forklaringene er flere. En av dem kalles *oppdemmingsforklaringen*. Et vanlig synspunkt på de borgerlige partienes politikk var at de sosiale reformene først og fremst skulle fungere som oppdemming mot sosialistisk revolusjon. Denne forklaringen er ofte fremmet med en viss kritisk distanse, skriver forfatterne av *Den norske velferden*.³⁶ I kjølvannet av den industrielle revolusjon hadde det oppstått en ustabil samfunnsorden, som mange fryktet ville få revolusjonære og fatale følger. Derfor har fremveksten av offentlig sosialpolitikk i Europa ofte blitt sett på som et initiativ ovenfra for å bevare samfunnsorden eller hindre revolusjon. Behovet for «å reformere for å bevare» ble en aktuell problemstilling for det konservative Høyre i perioden.³⁷

På den andre siden kan motivasjonen bak det sosialpolitiske reformarbeidet forklares med en genuin interesse for å hjelpe de svakest stilte i befolkningen mot nød og elendighet. Beatrice Webb har karakterisert stemningen i de bedrestilte lag av det engelske samfunnet i denne tiden når hun snakker om «the consciousness of sin».³⁸ Den sosiale virkeligheten ga en kollektiv skyldfølelse. Fremveksten av private filantropiske foreninger var et utslag av dette. Det viktig å påpeke her at disse to forklaringene gikk hånd i hånd for borgerlige politikere. I tillegg kunne det, som hos Beatrice Webb, gi impuls til noe annet, til ny tenkning og ny handling. I Tyskland gikk denne «etiske impuls» sammen med en vitenskapelig nyorientering. Det

³⁶ Fasting, Doksheim og Vatnøy, 2011, s. 40.

³⁷ Fasting, Doksheim og Vatnøy, 2011, s. 41.

³⁸ Webb, 1926. Her sitert etter Seip, 1981, s. 13.

eksisterte ikke noen naturlig ordning, «Naturordnung», hverken i økonomi eller samfunn. Alt var historisk betinget. Den gamle historiske skole brukte denne teorien til å forsvare det bestående. For den nye historiske skole ble den brukt til å vise at inngrep og forandring var mulig.»³⁹

Fasting m.fl. trekker også frem en tredje forklaring. Industrialiseringen og den økonomiske veksten både synliggjorde behovet og ikke minst sørget for et handlingsrom til å avhjelpe samfunnsproblemene. De sosiale reformene, både overfor industriarbeiderklassen og innbyggerne for øvrig, må ses i sammenheng med en større moderniserings- og samfunnsbyggingsprosess, skriver forfatterne videre. Denne prosessen var illustrert i Storbritannia både med Benjamin Disraelis «One-Nation Conservatism» og liberaleren William Gladstones reformiver, i Norge ved kappløpet om å innføre sosiale goder. «[Sosialpassivisering] var bare baksiden av den bærende idé om en positiv samfunnsbygging, selve moderniseringsprosjektets forestilling om nasjonen som et kollektiv. Det var her den egentlige inspirasjonen til den nye sosialpolitikken lå».⁴⁰ Videre skriver de at det var en grunnleggende forskjell mellom de borgerlige partiene i denne perioden og den sosialistiske arbeiderbevegelsen. De borgerlige, i motsetning til sosialistene, betraktet sosiale reformer som uløselig sammenknyttet med moderniseringen, med kapitalismens og industrialiseringens fremskritt. Moderniseringen var ikke bare betraktet som årsaken til sosiale problemer, men som løsningen. Dette la også grunnlaget for de sosialpolitiske reformene. I denne forstand var det kapitalismen som muliggjorde den norske velferden og ikke kapitalismens motstandere, skriver Fasting m.fl.⁴¹ Motivene for sosiale tiltak var flere og gikk delvis i hverandre og hadde både radikale og konservative røtter. I 1885 ble tanke omgjort til handling.

Arbeiderkommisjonen av 1885

Et viktig utgangspunkt for flere av denne periodens sosialpolitiske reformer var den første norske Arbeiderkommisjon i 1885. Arbeiderkommisjonen ble nedsatt av Johan

³⁹ Seip, 1981, s. 13.

⁴⁰ Fasting, Doksheim og Vatnøy, 2011, s. 42. Sitat hentet fra Sejersted, *Sosialdemokratiets tidsalder: Norge og Sverige i det 20. århundre*, 2005, s. 115.

⁴¹ Fasting, Doksheim og Vatnøy, 2011, s. 42-43.

Sverdrups regjering etter initiativ av kong Oscar II, og etter svensk forbilde.⁴² Målet var å utredet et nytt system som skulle avhjelpe fattighjelpen. Arbeiderkommisjonen skulle komme den «ubemidlede Del af Befolkningen til Hjælp under dens Bestræbelser for at sikre sin økonomiske Stilling og forbedre sine Livsvilkaar».⁴³ I tillegg lå en konservativ og moralsk tanke bak kongens initiativ. Det gjaldt at «arbeiderbefolkningen forsto at Kongemakt og Regjering tenkte på dens beste».⁴⁴ Spesielt skulle Arbeiderkommisjonen utrede problem omkring arbeidervern, erstatning ved arbeidsulykke, økonomisk hjelp under sykdom og alderspensjon. Senere ble også økonomisk hjelp under uførhet drøftet. Kommisjonen skulle drøfte de sosiale problemer som hadde oppstått som følge av industrialiseringen i andre land, og se på hvorvidt ulike løsninger kunne overføres til norske forhold.

«Det sociale spøragsmaal» ble satt på den politiske dagsorden i de fleste europeiske land mot slutten av 1800-tallet. Uttrykket var en direkte oversettelse av det tyske «die soziale Frage». I samsvar med den tyske debatten ble det sosiale spørsmålet i mange land først og fremst betraktet som et arbeiderspørsmål. Arbeidersaken ble satt i sammenheng med fremveksten av industrialiseringen og alle de følger den førte med seg. Norge kunne ikke sammenlignes med andre europeiske stater verken når det gjaldt industrialisering eller problemer, het det i regjeringens proposisjon.⁴⁵ Likevel var det en befolkningspolitisk bekymring som lå til grunn her hjemme. Befolkningsøkning, urbanisering og migrasjon skapte sosiale problemer og press på fattighjelpen. Det var et poeng at kommisjonens arbeid kunne dempe uro i arbeiderklassen. Fattigdom var hovedsakelig et arbeiderproblem – et klasseproblem. Særlig var dagarbeidere, kvinnelige tjenere og deres etterlatte utsatte grupper. En betydelig del av de som ble rammet av fattigdom var derfor av kvinner og barn. Trygge familier og en sunn oppvoksende slekt var viktig for en positiv samfunnsutvikling.

Arbeiderkommisjonens arbeid for å avhjelpe fattighjelpen var på den ene siden økonomisk fundert. Befolkningsøkning og overgang til industrisamfunn førte til økte

⁴² Kort tid før hadde en tilsvarende kommisjon blitt nedsatt i Sverige, og kongens initiativ må ses mot en slik bakgrunn. Men blikket var også vendt mot Tyskland, Frankrike, Italia, Finland, England og Spania. Bjørnson og Haavet, 1994, s. 30.

⁴³ Her sitert etter Bjørnson og Haavet, 1994, s. 30.

⁴⁴ Her sitert etter Bull, 1953, s. 49.

⁴⁵ Seip, 1994, s. 90.

fattighjelpsutgifter. Anne-Lise Seip skriver at fattigbyrdene innebar at skattebetalerne måtte ta utgiftene for de som hadde lite. Fattigutgiftene var hovedsakelig de øvrige klassenes kostnad.⁴⁶ Ved å hjelpe folk til selvhjelp kunne man redusere utgiftene. Forbedring av arbeiderklassens kår var i dette perspektivet også positivt for de høyere samfunnslag. Selvhjelp ble også ansett som mer etisk riktig enn fattighjelp. Ønsket om bedre økonomi dannet et utgangspunkt for reform av fattigvesenet og ønsket om sosialforsikring. På den andre siden handlet Arbeiderkommisjonens arbeid om moral. På slutten av 1800-tallet var demokratisk medbestemmelse knyttet til det selvstendige, frie og selvhjulpne mannsindivid. Mottakerne av fattighjelp mistet sin borgerlige stemmerett og ble trukket inn i et uverdigg avhengighetsforhold til staten. Trygge rammer og sikkerhet mot fattigdom skulle gi folk en følelse av å være verdige medlemmer av samfunnsfellesskapet. Et heldekkende forsikringssystem ble ikke resultatet av Arbeiderkommisjonens arbeid. Oppgaven ble for stor. Tre tiltak som bygget på kommisjonens utredninger ble derimot gjennomført før første verdenskrig: Fabrikktilsynsloven av 1892, ulykkesforsikringsloven av 1894 og sykeforsikringsloven av 1909.⁴⁷

Arbeiderkommisjonen fungerte som et springbrett for sosiale tiltak. En erkjennelse av statlig ansvar var etablert. Perioden 1870-1920 bar også i seg endrede oppfatninger av hvilke sosiale oppgaver som måtte løses. Det offentlige ansvar ble vektlagt av flere av datidens politikere og samfunnsdebattanter. Johan Castberg var en av dem som mot slutten av 1800-tallet mente at tiden var moden for forandring, og var gjennom hele perioden en aktiv pådriver for sosialpolitiske reformer. Han taler om en «utvidelse av begrepet om statens øiemed».⁴⁸ Inspirasjon hentet både Arbeiderkommisjonen og Castberg fra blant annet Tyskland.

Sosialforsikring eller statsforsørgelse? Utenlandsk påvirkning

Hvilket fundament skulle den norske sosialpolitikken bygge på? Begrepet *sosialpolitikk* har sitt utgangspunkt i Tyskland. Siste kvartal av 1800-tallet bar i seg et nytt syn på statens rolle og det offentlige ansvar for innbyggerne. Laissez-faire-

⁴⁶ En undersøkelse i 1889 bekreftet at arbeiderklassen ytet lite direkte skatt til bykommunene. Seip, 1994, s. 144.

⁴⁷ Sykeforsikringen ble sluttført av andre kommisjoner, men med Arbeiderkommisjonens innstilling som grunnlag.

⁴⁸ Her sitert etter Seip, 1994, s. 165.

doktrinen sto svakere i Tyskland enn i andre land, og det var lettere å få gjennomslag for nye tanker om statens rolle på det sosialpolitiske felt.

Fra Tyskland kom også tanken om *kulturstaten*, et begrep som Castberg lot seg inspirere av. I Eisenach i 1872 møttes 152 menn til en konferanse for å drøfte «die soziale Frage». Konferansen ble sett på som en opprørshandling mot rådende tysk sosialøkonomi.⁴⁹ Sosialøkonomen og historikeren Gustav von Schmoller talte om at sosialpolitikken skulle sikre «det heles vel». Fellesskapet var definert både nasjonalt som «die Nation»; politisk som staten og riket, «das Reich»; og kulturelt som «unserer Kultur», og endelig sosialt, som samfunnsideal, et «Gesellschaftsideal».⁵⁰ Sosialpolitikken skulle være et middel til samfunnsforandring. Den ville løfte arbeiderklassen, både økonomisk og kulturelt, og integrere dem med andre klasser. Men en slik integrasjonsdrøm trengte et redskap til realisering. Schmoller, dypt forankret i tysk tradisjon og historie, fant det i staten. Staten skulle være et moralsk redskap, hevet over enkeltmenneskets egoisme og klasseinteresser. Det vesentlige i den tyske påvirkning på det sosialpolitiske område mot slutten av 1800-tallet var at statsansvar ble så sterkt understreket.

Rikskansler Otto von Bismarck fikk i 1880-årene vedtatt flere forslag til arbeiderforsikringer i Tyskland. Bismarck ønsket i utgangspunktet at staten alene skulle sørge økonomisk for arbeiderforsikringene, men han fikk ikke vedtatt tobakks- og brennevinsmonopolet som skulle finansiere utgiftene. Forsikringene var et kompromiss. Det vesentlige innholdet i disse forsikringene var at arbeiderne selv skulle betale forsikringspremie, men det offentlige og arbeidsgiverne skulle også yte tilskudd. Resultatet var et modifisert selvhjelpssystem.

Både mønsteret og erfaringene fra det tyske systemet fikk betydning for andre land, deriblant Norge. Johan Castberg har blitt karakterisert som en slags «Bismarck light».⁵¹ Begge ønsket de å bruke staten som middel for å hindre nød og uro i arbeiderklassen. Derimot var ikke Bismarcks et stort ideal for Castberg. Svært forenklet var forskjellene disse: Tanken bak systemet, hvilken effekt det ville ha på

⁴⁹ Avsnittene nedenfor bygger på Anne-Lise Seips artikkel «Forestillinger om velferdsstaten i historisk perspektiv» fra 1981.

⁵⁰ Alle sitat hentet fra Seip, 1981, s. 14.

⁵¹ Haavet i Forbord (red.), 2013, s. 61.

arbeiderklassen, var derimot ulik for de to. For Bismarck var det et poeng at statsforsørgelse skulle virke sosialpassiverende. Han fryktet revolusjonære sosialistiske krefter og ønsket å gjøre arbeiderklassen avhengig av staten. Ved å innføre en rekke sosiale forsikringsordninger håpet han å skape en statslojal arbeiderklasse. Sosial integrasjon var et nøkkelbegrep. Det karakteristiske ved utviklingen under Bismarck var at de statlig obligatoriske forsikringsordningene ble sentrale, mens betydningen av arbeidervern og arbeidernes mulighet til fri interessehevding gjennom fagforeninger ble neglisjert og motarbeidet, skriver Bjørnson og Haavet.⁵² I spørsmålet om arbeidstvistloven i 1915 ville Castberg at arbeiderne selv skulle ha en stemme, voldgift skulle ikke påtvinges noen av partene uten samtykke.⁵³ For ham var det nasjonale og det å bygge bro mellom klassene viktigere enn en klasse selvhevdelse. I Bismarcks sosialpolitikk var oppdemming, integrasjon og passivisering nøkkelord, hos Castberg var nøkkelordene rettferdighet, ansvar og samling.

Det var ikke bare sosialpolitiske tiltak i Tyskland som dannet mønster for den tidlige lovgivningsfasen i Norge. Det er mulig å også spore elementer av engelsk lovgivning i gründerepoken. Castbergs sosialpolitikk bar i seg elementer derfra. Bjørnson og Haavet skriver at i England beveget sosialpolitikken seg mot et annet ytterpunkt enn det tyske. Der utgjorde arbeidervern og arbeidernes interessehevding i fagforeninger fundamentet for sosialpolitikken før 1900.⁵⁴ Altså motsatt av utviklingen i Tyskland under Bismarck der statlig arbeidervern og frie fagforeningsarbeid ble neglisjert. Utgangspunktet for denne typen lovgivning i England var kvinner og barns situasjon i industrien. Kvinner i arbeid problematiserte deres forhold til menn i et samfunn i rask endring, og det ble satt spørsmålsteget ved kvinners feminitet, moralske standard og om idealet om kvinnen som hjemmeværende. Hvem skulle ta rollen som kvinner og barns beskytter dersom det ikke fantes en mann? Staten kunne da komme på banen og fylle denne rollen. Det ble i denne perioden også forsøkt utvikle en fabrikklovgivning som kontrollerte kvinners lønnsarbeid. Denne tanken fikk blant annet sitt uttrykk i Castbergs forslag om særvern for kvinner i industrien.

⁵² Bjørnson og Haavet, 1994, s. 17.

⁵³ Haavet, i Forbord (red.), 2013, s. 61.

⁵⁴ Bjørnson og Haavet, 1994, s. 17.

Når det gjaldt finansiering og omfang av sosiale tiltak sto to hovedmodeller sto mot hverandre. Den ene, *sosialforsikringen*, bygde på det private initiativ. Et dårlig utbygget offentlig pensjonsforsikringsvesen og private selvhjelpsanordninger var sosialforsikringens utgangspunkt. Det sentrale punkt var at ytelsene ble finansiert ved innskudd. Hjelp til selvhjelp var det bærende prinsipp. Den andre, *statsforsørgelsen*, hadde sitt grunnlag i ulike typer statspensjonering, og i fattighjelpen. Det sentrale punkt var at ytelsene ble finansiert ved skattemidler.

Forsikringstanken hadde sitt teoretiske grunnlag i sannsynlighetsbegregning og risikoteori.⁵⁵ Selvhjelpstanken var den bærende idé og tanken om at det via individuelle innskudd ble utviklet et kontraktsforhold der innskyteren oppnådde en juridisk rettighet. Denne type godeproduksjon fant opprinnelig sted innefor det private marked. Det som skjedde i denne perioden, er at det offentlige grep inn i produksjonen av slike goder og dermed gradvis erstattet det private. Dermed oppsto et gjensidig bindende kontraktsforhold mellom individ og samfunn der det offentlige ble garantist i bestemte sosiale situasjoner, som for eksempel ved sykdom. Med dette endret relasjonen mellom individ og samfunn seg på en grunnleggende måte. Selvhjelpstanken skulle markere arbeidernes ansvarlighet. Uverdigheten ved fattigunderstøttelse ble tatt bort. Forsikringsordningene var i sosialpolitisk sammenheng altså noe kvalitativt nytt. Prinsippet ville i det store og hele ikke virke økonomisk omfordelende siden det bygget på en proporsjonalitet mellom innskudd og ytelse. I mellomkrigstiden vant beskatningsprinsippet frem på bekostning av forsikringstanken.

Statsforsørgelsen, eller beskatningsprinsippet, hadde sitt utgangspunkt i statshjelpstanken. Her var ikke grunnideen kontraktfestede rettigheter, men det offentliges forpliktelser. Det enkelte individ medborgerstatus forpliktet samfunnet til å hjelp og beskyttelse. Men poengteringen av at ytelsene skulle være rettighetslover i motsetning til fattighjelpen var fortsatt det underliggende premiss. Programmet for etterkrigstiden var også grunnlagt på dette premisset, skriver Bjørnson og Haavet.⁵⁶ Beskatningsprinsippet ville, i større grad enn forsikringsprinsippet, virke økonomisk omfordelende ettersom ytelsene ikke nødvendigvis samsvarte med bidragene.

⁵⁵ Fremstillingen her bygger i hovedsak på Stokke, 1981, s. 8-10.

⁵⁶ Bjørnson og Haavet, 1994, s. 20.

Det var ikke gitt hvilke klasseinteresser som var knyttet til hver av de to modellene, sosialforsikring eller statsforsørgelse. Det var avhengig av hvordan løsningene ble utformet i praksis. I arbeidet med praktiske svar på problemene ble det klart at ulike grupper hadde ulike mål, og disse kom ofte i konflikt med hverandre. Både partier og politikere kunne vakle i sine valg. Utviklingslinjene her er ugreie, men det kan likevel sies at det gikk et politisk hovedskille mellom partiene og hvilket alternativ de foretrakk. Skal man tegne et bilde av den norske situasjonen trer Venstre klarest frem som forsikringspartiet, med Høyre som haleheng, skriver Anne-Lise Seip. Arbeiderpartiet gikk inn for statsforsørgelse. De interesser som lå bak valgene blir noe klarere dersom man går inn i studier av de enkelte ordninger som ble drøftet og vedtatt i perioden.⁵⁷

Mot økt velferd

Den første norske Arbeiderkommisjon og ulykkesforsikringsloven som ble vedtatt i 1894 anses som startskuddet for utbyggingen av de norske trygdeordningene. I løpet av de neste tiårene ble stadig større deler av befolkningen dekket av forsikrings- eller trygdeordninger, og dermed oppleve en økt velferd. Mange lovendringer og reformer fulgte etter ulykkesforsikringen. Blant de første kan disse nevnes: vergerådslov (1896); revidert fattiglov (1900); tilsyn med pleiebarn (1905); stat- og kommunebidrag til arbeidsledighetskasser (1906); Sykeforsikringen (1909); lov om normalarbeidsdag 10 timer (1915) og de castbergske barnelovene (1915). De aller første lovene representerer begynnelsen på to utviklingslinjer som ble fulgt på veien mot offentlig sikring av den sosiale trygghet i det moderne samfunnet, skriver Bjørnson og Haavet. Den første utviklingslinjen vektla *forebygging og vern* mot de farer som fulgte med industrisamfunnet. Den andre utviklingslinjen vektla *økonomisk sikkerhet* ved inntektsbortfall.

Reformtiltakene og utbyggingen fortsatte i mellomkrigstiden og etter andre verdenskrig. Ekspansjonen på det sosialpolitiske felt har skjedd etappevis og har grovt sett fulgt økonomiske vekstperioder. Resultatene ble til gjennom mange utredninger, debatter og kompromisser mellom de ulike partiene og styrende organer. I tillegg

⁵⁷ Seip, 1994, s. 90.

spilte personlig politisk innsats og vilje. I 1915 bar samfunnet preg av en økt offentlig omsorg for befolkningen. Lovgivningen Johan Castberg var med å utforme bidro til denne utviklingen. Før jeg går nærmere inn på noen av enkeltsakene han arbeidet med som stortingpolitiker og statsråd, er det nyttig med en kikk på hans tidlige politiske engasjement.

Ungt engasjement og familiebakgrunn

27. mai 1883 skriver den da 21 år gamle Castberg i sin dagbok med begeistring om en bok han nylig har lest: «Hvilken mægtig, brusende lidenskab! Hvilken energisk Fremstilling!» Han fortsatte: «Hvilket krystalklart utleden af den bundløse urætfærdighed, som danner grundlaget for den moderne samfundstilstand!»⁵⁸ Boken som hadde vakt et slikt engasjement hos den unge Castberg var *Capital und Arbeit*⁵⁹ skrevet av den tyske filosofen og sosialisten Ferdinand Lassalle. Forbedring av arbeidernes kår er det overordnende tema for han. Kort oppsummert la Lassalle vekt på fire hovedområder, i følge historikeren Øyvind Bjørnson. For det første var datidens «grusomme, jernharde» lønnslov et hinder for å øke arbeidernes levestandard. Lønnsloven blokkerte arbeiderklassen til å tjene mer enn den trenger for å overleve og formere seg. Lassalle mente at en følge av lønnsloven var at alle tiltak som ble satt inn for å avhjelpe nød i arbeiderklassen, sparekasser, invalide-, hjelpe- og sykekasser, fungerte ikke. For det andre argumenterte han for statshjelp til arbeiderne. Statshjelp utelukket ikke selvhjelp og Lassalle oppfordret arbeiderne til å hjelpe seg selv. Staten hadde både rett og plikt til å gripe inn på arbeidernes vegne. Castberg argumenterte også i tråd med dette synet gjennom sin politiske liv. Hjelp til selvhjelp var et av hans viktige prinsipper.

For det tredje understreket Lassalle at arbeidernes egne produksjonsforeninger skulle få statlig kreditt. Dete skulle sette arbeiderne i stand til å organisere seg selv, bygge opp nasjonale institusjoner og arbeide for egen regning. Hos Lassalle var produksjonsassosiasjoner med statshjelp det første nødvendige skritt mot en fullstendig statlig produksjon med staten som eneste arbeidsgiver. Bjørnson skriver at

⁵⁸ Avsnittene nedenfor bygger i hovedsak på Bjørnson i Ersland, Hovland og Dyrvik (red.), 1997, s. 233-239. Sitat hentet fra s. 234.

⁵⁹ Fullstendig tittel er *Herr Bastiat – Schulze von Delitsch der Ökonomische Julian: oder Capital und Arbeit*, utgitt i 1864. Schulze-Delitsch var medlem av det såkalte «Fortschrittspartei» og var partiets fremste økonomiske teoretiker. Boken er et vitenskapelig oppgjør i polemisk form med Schulze-Delitsch.

det er kun på dette punktet at den eneste klare referanse og tilslutning til Lassalles *Capital und Arbeit* i Castbergs dagbøker.⁶⁰ Han sluttet seg til at staten skulle være den øverste arbeidsgiver. Men for ham var det ikke bare dette som kunne bedre arbeidernes kår. Problemet var større og mer komplisert. For dersom arbeiderne fikk det bedre ville de umiddelbart føde flere barn, og befolkningen øke for mye. Resultatet ble at enda flere blir rammet av fattigdom. Overbefolkning måtte unngås. Staten måtte ta et moralsk ansvar for å begrense at flere av den framtidige slekt ble fattige, og regulering av forplantningen var et middel som kunne tas i bruk.

Det fjerde og siste punkt var at samlet sett hadde Lassalle et klart ønske om en aktiv stat som grep inn og omformet arbeidernes liv. Nattvekerstaten, også kalt laissez-faire staten, der beskyttelse av den enkeltes personlige frihet og eiendom var viktige elementer, var ikke virksom nok på arbeidernes vegne. Det synes at Lassalle påvirket Castberg. I all fall på visse områder. Hjelp til selvhjelp, statens ansvar for borgerne og staten som en institusjon hevet over klassekampen var, grunnleggende likt. Den sosialistiske påvirkningen fra Lassalle kan også ha dannet utgangspunktet for de konservatives karakteristikk av Castberg som halvssosialist.⁶¹ Denne karakteristikken skal utdypes i et senere kapittel.

Thomas Malthus' ideer om befolkningsloven var også en inspirasjon. I 1789 kom Malthus' teori om at befolkning og ressursgrunnlag sto i et balanseforhold til hverandre der befolkningsutviklingen alltid ville presse mot grensene for matproduksjonen. Smalsporet fattighjelp ville lede til uansvarlige giftermål og man ville få en uhemmet befolkningsvekst. Castberg anså overbefolkning som et stort samfunnsproblem, og mente staten hadde et ansvar for å regulere befolkningsveksten. Man skulle også sørge for best mulige vilkår for den oppvoksende slekt.⁶² Disse tankene la som en grunnmur for hele hans sosiale argumentasjon. Dette kom sterkt til uttrykk i hans arbeid med både fabrikktilsynsloven, mødreforsikringen og barnelovene. Det er grunn til å tro at Castberg også lot seg inspirere eller tok lærdom av andre samfunnsdebattanter i sin levetid. Både hans barndom og møtet med

⁶⁰ Bjørnson i Ersland, Hovland og Dyrvik (red.), 1997, s. 236

⁶¹ Keilhau i Nerbøvik (red.), 1969, s.180.

⁶² Haavet, i Forbord (red.), 2013, s. 38.

Lassalles og Malthus tanker gir et fundament for å videre forstå hans sosialpolitiske arbeid.

Johan Castberg var nest eldste sønn i en søskenflokk på 13. Store deler av oppveksten hadde han i Skien, en by som på denne tiden var preget av sterke politiske debatter. Faren, tolloverinspektør Johan Christian Tandberg Castberg, var aktiv i samfunnslivet og tilhørte den radikale venstresiden i norsk politikk.⁶³ I hans arbeid som kommunepolitiker i Skien var deler av hans politikk rettet mot å forbedre arbeiderbefolkningens kår i byen. Faren ble ofte skyteskive for de konservatives ironi og sarkasme i de mange offentlige debattene. I likhet med faren ble også Johan ble et yndet objekt for karikaturer og hets i sin politiske karriere. Faren var også kjent som steil og sta i politiske debatter og fremsatte sin meninger med lidenskap og ærgjerrighet. Dette er trekk Johan hadde etter sin far. Moren, Hanna Ebbesen Castberg, var i følge Johan Castberg sterk i sin kristne tro og med solid sosialt iver og omtanke. Hun viste også interesse i tidens tanker. Moren kan ha vært utgangspunktet for Castbergs engasjement for å forbedre kvinner og barns kår. Viljen til å forfølge til sine ideer og mangelen på evne til å inngå kompromisser samt hans moralske opptatthet hadde Castberg fått av foreldrene mener Bjørnson.

JOHAN CASTBERGS' POLITISKE DANNELSE

Før han ble valgt inn på Stortinget i 1900, var Castberg aktiv i arbeiderforeninger og lokalpolitikken på Oplandene. For å fullt ut kunne se de lange linjene i hans politikk, er en kikk på hans tidlige karriere nyttig. Hvor startet han sin politiske løpebane, og hvilke standpunkt tok han i denne perioden?

Landsarbeidermøtet i 1888

I 1880-årene var landsarbeidermøtene et representativt uttrykk for hva som rørte seg i den norske arbeiderbevegelse. Første landsarbeidermøte ble avholdt i Kristiania i 1880, etter initiativ fra Kristiania Arbeidersamfund. På neste møte i Trondheim i 1882, ble det besluttet å danne en fellesorganisasjon. Resultatet ble De forenede

⁶³ I 1886 tilhørte Johan Christian Tandberg Castberg den byradikale del av Venstre, en liten gruppe venstremenn som nesten alltid stemte imot regjeringen. Denne gruppen kom til å utgjøre kjernen i Rene Venstre. Tandberg Castberg var formann for tollkomiteen på Stortinget (1880-1882) og i perioder ordfører i Brevik, Telemark. I tillegg var han med på å stifte venstreavisen Varden i Skien, og var dens anonyme redaktør 1875-84. Bjørnson i Ersland, Hovland og Dyrvik (red.), 1997, s. 222 og 224.

norske Arbeidersamfund, som trådte i kraft i januar 1884.⁶⁴ Organisasjonen var politisk knyttet til partiet Venstre, men det fantes ikke formelle bånd. Omtrent halvparten av de norske arbeidersamfunnene valgte å ikke slutte seg til De forenede norske Arbeidersamfund. Tradisjonelt var ikke arbeidersamfunnene politiske organisasjoner, men fokuserte på samarbeid mellom borgerskapet og arbeiderklassen. Folkeopplysning og dannelsen var også sentralt.

8.-12. juli 1888 samlet en rekke av arbeiderbevegelsens menn seg på Hamar for å delta på Landsarbeidermøtet. Da møtet ble avholdt, hadde Castberg nylig slått seg ned på Gjøvik i forbindelse med sin jobb som overrettsaksfører. Dette var hans første landsarbeidermøte. Han inntok en lederposisjon på møtet, til tross for at han bare var 26 år, og hans korte karriere tatt i betraktning. Hans fremtredende rolle gir grunn til å se nærmere på møtet, og hva Castbergs rolle her. 1888-møtet skilte seg fra tidligere møter. Byforeninger og venstrefolk dominerte de forrige samlingene. I 1888 var bygdeforeninger og sosialdemokrater i større grad representert enn før. Lederne var ikke lengre eldre venstremenn, yngre krefter tok over og ledet an. Denne endringen i deltakermasse kom til å prege møtet. Møtet viste klart motsetningen mellom sosialdemokratene og radikale venstremenn.

På landsarbeidermøtet ble Castberg leder for bygdeforeningenes representanter. Sosialdemokraten Carl Jeppesen ble en annen fremtredende skikkelse. Castbergs posisjon ga varsler om fremtiden. Han plasserte seg på ytterste venstrefløy i Venstre og i opposisjon til Arbeiderpartiet, til tross for at han var enig i flere av deres standpunkt. Særlig i taktiske spørsmål skilte han seg fra dem.⁶⁵ Uenigheten sto blant annet om hvilken fløy av arbeidersamfunne som var det beste utgangspunktet for videre partiorganisering. Castberg uttalte at han ikke anså arbeiderne på landsbygda som godt nok organisert og tallmessig store nok til å kunne ha effekt som eget politisk parti. Det fornuftige var at arbeiderne der heller sluttet opp om Venstre. I dette spørsmålet ble han nedstemt. Flertallet på møtet, 66 mot 20 stemmer, vedtok at arbeiderne skulle stille egne valgmenn i alle valgkretser der Venstre motsatte seg

⁶⁴ De forenede norske Arbeidersamfund hadde da tilslutning fra 17 foreninger med et samlet medlemstall på ca. 3800 (Sveum, 1940, s. 10). Norges første arbeidersamfund var *Samfundet på Enerhaugen*, stiftet i 1850 som et mottrekk mot thranitterbevegelsen. Organisasjonen utga avisen *Arbeideren* fram til 1890, og fra 1894 til 1917. Kilde: snl.no/arbeidersamfund.

⁶⁵ Sveum, 1940, s. 13-14.

alminnelig stemmerett som programpost. I likhet med arbeiderpartiets representanter var Castberg ivrig forkjemper for alminnelig stemmerett. Dette kom arbeiderne tilgode. Men han trodde ikke at landsarbeiderne var modne nok for utfordringen uten politisk organisering. Venstre var det eneste partiet som kunne hjelpe arbeiderne. Partiet hadde imidlertid ikke satt alminnelig stemmerett på programmet i 1888.⁶⁶

Et annet tema der Castberg markerte seg mot arbeiderpartirepresentantene, var da alderdomspensjonen skulle diskuteres. Her gikk sistnevnte inn for en offentlig, universell ordning. Staten skulle ta regningen. Dette var flertallet av landsarbeidermøtets deltakere uenig i, Castberg deriblant. Forslaget ble nedstemt med 46 mot 32 stemmer. Det forslaget som ble vedtatt, inneholdt forslag om pensjons- og alderdomsforsørgelseskasse garantert av staten med statstilskudd. Dette var politikk som passet Castberg bedre. Motsetningen mellom det sosialistiske beskatningsprinsipp og Castbergs forsikringslinje var allerede tydelig.

Også spørsmålet om normalarbeidsdagen kom også opp på møtet i 1888. Arbeiderpartiets Carl Jeppesen fremsatte en resolusjon der åttetimersdagen var et mål. I tillegg foreslo han forbud mot overtid og et forbud mot fabrikk- og verkstedsarbeid for barn under 14 år. Castberg stemte for Jeppesens resolusjon. Her var altså ikke i opposisjon til Arbeiderpartiet. Men han var ikke helt fornøyd. Han fikk vedtatt et tilleggforslag om opprettelse av et byrå for arbeidsstatistikk. Han begrunnet dette med at det var en total mangel på statistikk og kunnskap i Arbeiderkommisjonens innstilling.⁶⁷ Castberg tok opp igjen normalarbeidsdagen og arbeidervern i sitt arbeid med fabrikktilsynsloven i årene 1901-1915.

I 1890-årene ble de to ulike fraksjonene i De forende norske Arbeidersamfund tydeligere, og flere av arbeidersamfunnene sluttet seg til Det norske arbeiderparti. Flere av disse ble senere til sosialistiske partiforeninger. Partiet Arbeiderdemokratene oppsto på den delen av forbundet som knyttet seg til Venstre.

⁶⁶ Venstre manglet det nødvendige to tredjedels flertall på landsmøtet i januar 1888 for å sette alminnelig stemmerett på stortingsprogrammet. Sveum, 1940, s. 13.

⁶⁷ Sveum, 1940, s. 15.

Castbergs parti: Arbeiderdemokratene

Johan Castberg hentet inspirasjon og støtte fra flere kanter. Et viktig redskap for hans politikk ble Arbeiderdemokratene, også kjent som Det Radikale folkeparti.⁶⁸ Han ledet partiet fra 1906 og fram til sin død i 1926. Castberg var partiets sterke frontfigur og Arbeiderdemokratenes «storhetstid», sammenfalt med hans mest politisk virksomme år. Historikeren Paul Tage Halberg karakteriserer partiet som en «tredje pol» plassert mellom Venstre og Arbeiderpartiet.⁶⁹ I sosiale spørsmål hadde de støtte fra Arbeiderpartiet, var nasjonale som Venstre, men delte Høyres syn i nødvendigheten av å ha et sterkt forsvar.⁷⁰ Partiets politikk og Castbergs linje var nært beslektet, og en kikk på partiets politiske ståsted er nyttig for den videre diskusjonen.

Partidannelsen var i organisatorisk forstand å betrakte som en prosess over tid, hvor organisasjonen gikk fra å operere som pressgruppe innenfor Venstre til å bli et eget parti.⁷¹ Arbeiderdemokratene må også ses som et resultat av brytningene innenfor Venstre. Blant annet hadde den opprivende debatten om unionsspørsmålet fjernet fundamentet for samhold innad i Venstre, fraksjoner oppsto og ulike samlingsforsøk var tydelige. Historikeren og statsviteren Trond Nordby kaller samlingsbestrebelsene på tvers av tradisjonelle partigrenser for politikernes forsøk på å oppnå en tilpasning til de antatt naturlige grensene.⁷² Forenklet kan det sies at det ble forsøkt dannet et «nytt Venstre» på bakgrunn av ledende partipolitikeres oppfatning av hva som burde være det naturlige utgangspunkt for nydannelse. Sterkest mot hverandre sto Christian Michelsens ønske om nydannelse på borgerlig basis og Johan Castbergs samlingsønske med utgangspunkt i de sosialradikale elementer i Venstre, Arbeiderdemokratene og ikke-revolusjonære fra Arbeiderpartiet. Ingen av dem vant frem. Resultatet ble et konsolidert Venstre i 1908, med basis i sentrumsgrupperingen og under ledelse av Gunnar Knudsen. Francis Sejersted peker fremover da han skriver at Castbergs «drøm om et sosialradikalt samlingsparti [...] ikke ble realisert i hans tid

⁶⁸ I denne teksten skal navnet Arbeiderdemokratene, som partiet var mest kjent som i Castbergs mest aktive politiske år, først og fremst benyttes. Partiet byttet flere ganger navn. Dets opprinnelige navn ved stiftelsesåret 1906 var De forende norske Arbeidersamfund, men dette ble byttet ut med Arbeiderdemokratene i 1911. Året etter ble Det radikale Folkeparti føyet til. I 1921 ble denne tilføyelsen gjort til partiets hovednavn og Arbeiderdemokratene satt i parentes til sist i navnet. Likevel er det under betegnelsen Arbeiderdemokratene partiet var mest kjent som i sin samtid og for ettertiden.

⁶⁹ Halberg, 2004, s. 9.

⁷⁰ Halberg, 2004, s. 2.

⁷¹ Aasland, 1961, s. 11-12 og Hagen, 2010, s. 18.

⁷² Nordby, 1983, s. 11.

og ikke med utgangspunkt i hans arbeiderdemokrater ...»⁷³

Arbeiderdemokratene var et lite og geografisk avgrenset parti. Størst utbredelse som reelt partipolitisk alternativ fantes blant småbrukere og landarbeidere i Hedmark og Oppland, som av sosiale eller moralske grunner verken følte seg som arbeidere eller eiendomsbesittere, skriver Halberg. Videre spissformulerer Halberg at også «i plogfurene etter vekkelsespredikantene hadde Arbeiderdemokratenes ideer lett for å spire.»⁷⁴ Jordsaken var partiets fremste sak, men søkte også å utforme en politikk som omfattet større deler av samfunnet.⁷⁵ Særlig forsøkte de å utforme en sosialpolitisk linje som skulle appellere til både arbeidere og liberale. På landsmøtet til De forenede norske Arbeidersamfund i 1906 ble denne partistiftelsesresolusjonen enstemmig vedtatt:

De forenede norske Arbeidersamfund anser det som nødvendig, at der nu dannes et demokratisk parti omfattende det hele land til gennemførelse af de nationale og sociale opgaver, som er opstillet paa organisationens valgprogram.⁷⁶

Castbergs politiske grunnsyn var tydelig i resolusjonen. Han vektla nettopp ideen om at nasjonale og sosiale oppgaver skulle vært nært sammenknyttet. Undertonen i partiets politikk var ønsket om favne flest mulig av samfunnets medlemmer, skape større likhet i deres livsvilkår og en mer rettferdig fordeling av samfunnets goder. Sosiale reformer var løsningen. I følge Castberg skulle Arbeiderdemokratenes politikk bygge på «samfølelsens princip, saaledes at de sterkeste hjelper de svake. Og samtidig bygger den på det bestaaendes grund ... Og alt dette vort arbeide skal anlægges på national grund.»⁷⁷

I sin artikkel trekker Paul Tage Halberg frem ideologiske strømninger som påvirket partiets politikk. Arbeiderdemokratenes ideologiske grunnlag kom blant annet fra tysk sosialisme i Ferdinand Lassalles utforming, med en statsreformistisk tilnærming.

⁷³ Sejersted, 2005, s. 83.

⁷⁴ Halberg, 2004, s. 10. Halberg forklarer partiets sosiale maktgrunnlag i nettopp Hedmark og Oppland med at næringsstrukturen her skapte grunnlag for en voksende småborgerklasse.

⁷⁵ Castbergs linje i jordspørsmålet, uttalt på årsmøte i Oplandenes felles arbeiderforening 1889: Jord skulle kjøpes opp og stykkes ut til de som trengte det. En statsinstitusjon skulle sørge for å gi lån til kjøp og dyrking av denne jorden. Målet var å oppløse husmannsvesenet, sørge for at folk fikk et livsgrunnlag og hindre utvandring. Sveum, 1940, s. 20 og 24.

⁷⁶ Forhandlingsprotokoll 1901-15. Landsmøtet De forende norske Arbeidersamfund 1906. Her sitert etter Aasland, s. 11.

⁷⁷ Castberg i partiorganet *Østlændingen* 19.april 1911 Her sitert etter Aasland, s. 138, note 7.

Videre var arbeiderdemokratene påvirket av engelsk liberalisme der fokus ble rettet mot individets rettigheter. Émile Durkheims organiske samfunnsmodell som la grunnleggende vekt på samfunnsharmonier påvirket også, særlig i tenkningen om regulering av arbeidslivet og yrkesgruppers forhold til hverandre i vid forstand. Durkheim hevdet at klassekamp var et uttrykk for sykdom i samfunnsorganismen.⁷⁸ Halberg sporer en annen linje fra Arbeiderdemokratenes politikk tilbake til briten Robert Owens utopiske sosialisme fra begynnelsen av 1800-tallet. Owen var en rik, filantropisk orientert fabrikkeier, som hadde skapt leveverdige forhold blant sine arbeidere. Halberg skriver at disse europeiske strømningene ga partiet styrke til å avvise Arbeiderpartiets og Tranmæls revolusjonære retorikk og Høyres reaksjonære politikk. Med forankring i en konfrontasjonsreformisme med småkårsfolks interesser for øye, forble Arbeiderdemokratene radikale og nasjonaldemokratiske.⁷⁹

For Arbeiderdemokratene skulle politikkenes mål oppnås gjennom stortingsvedtak. Reform var et nøkkelord. Arbeiderdemokratene vendte seg mot Høyres «reaktion» og Arbeiderpartiets «revolution», skriver statsviteren Tertit Aasland.⁸⁰ Kritikken mot Høyres motstand mot sosiale reformer hadde ikke bare grunnlag i Arbeiderdemokratenes begrunnelse om rettferdighet. Sentralt i kritikken sto også argumentet at dersom Høyres reaksjonære linje ble avgjørende, ville man styrke ytterliggående krefter på venstre fløy og legge grunnlaget til rette for revolusjon. Arbeiderdemokratene avviste sosialismen og hadde sterke motforestillinger mot en politikk som oppfordret til klassekamp. Castberg og Arbeiderdemokratene mente at ved å vise rettferdighet mot alle samfunnsklasser kunne man fjerne grobunn for revolusjonære ideologier og bevegelser.

Samarbeid med andre partier sto sentralt i Arbeiderdemokratenes politiske hverdag. Partistiftelsesresolusjonen fra 1906 tok også sikte på dette. På egenhånd fikk partiet ikke stort nok velgergrunnlag til å bli en selvstendig maktfaktor i norsk rikspolitikk. Selv da de var sterkest representert, ved valgene i 1912 og 1915, med seks representanter, utgjorde partiets gruppe ikke mer enn knappe 5 % av Stortinget.

⁷⁸ Halberg, 2004, s. 6.

⁷⁹ Halberg, 2004, s. 7.

⁸⁰ Aasland, 1961 s. 39.

Arbeiderdemokratene forble et mellomparti.⁸¹ Likevel fikk Castberg og partiet tidvis gjennomslag for deler av sin politikk gjennom samarbeid med Venstre.

Arbeiderdemokratene var med i Venstres stortingsgruppe frem til 1915.⁸² Aasland skriver at det er flere eksempler på at De forenede norske Arbeidersamfund eller Arbeiderdemokratene søkte å presse Venstre til å stille «arbeiderrepresentanter».⁸³ Partiet nominerte kandidater på Venstres lister. Hun peker på at denne «pressegruppe-fremgangsmåten» ved flere anledninger lyktes. Denne metoden ble først og fremst brukt rundt århundreskiftet. Fra 1906 fikk partiet sitt valggjennombrudd med tre representanter valgt på egne lister.

Arbeiderdemokratenes program alene førte ikke til direkte innflytelse på Venstre og Arbeiderpartiets politikk. Derimot kan man ikke se bort i fra den risikoen disse partiene kan ha følt over å potensielt miste velgere til Arbeiderdemokratene. Dette kan ha påvirket Venstre og Arbeiderpartiet til å forsøke å imøtekomme de interesser som særlig ble ivaretatt av Arbeiderdemokratene, slik at partiets politiske program også har hatt en indirekte virkning, skriver Aasland. I tillegg peker Halberg på at partiets politiske innflytelse oversteg det som var naturlig å forvente av en stortingsgruppe som aldri hadde flere enn seks medlemmer. Det kan hevdes at partiet fikk gjennomslag for mange av sine hjertesaker og dermed ble en av de viktigste pådriverne for utviklingen frem mot velferdsstaten, skriver han.⁸⁴ Samtidig er det viktig å huske på at Arbeiderdemokratenes politikk hadde på flere felt likheter og overlappet med både Venstres og Arbeiderpartiets politikk. Uten samarbeid og støtte fra disse to partiene ville nok ingen av «hjertesakene» blitt virkeliggjort. Som leder av Arbeiderdemokratene, stortingsrepresentant og justis- og sosialminister i Gunnar Knudsens venstreregjeringer 1908-1910 og 1913-1914 ble Johan Castberg en pådriver i denne sammenheng. Arbeidervern var et av områdene der han tidlig markerte seg politisk.

⁸¹ Arbeiderdemokratene plasserte seg mellom Venstre og Det norske Arbeiderparti på partiskalaen.

⁸² Samarbeidet gjenoppstod mellom 1922-24 og 1928-36.

⁸³ Aasland 1961 s. 11.

⁸⁴ Disse sakene var: strenge konsesjonslover, tvungen voldgift (frem til 1914), ulykkesforsikring, skjerping av arbeidstilsynet, lovregulerte forhold ved koiene og stallene for skogsarbeidere og hester, beskyttelse av barn i lønnsarbeid, barnelovgivning, enhetsskole med dertil harmoniserende lærerutdanning. Halberg, 2004, s. 1-2.

KAPITTEL 3 – SÆRVERN FOR KVINNER I INDUSTRIEN

Liberalismen hadde sin storhetstid samtidig som industrialiseringen av Norge foregikk på 1800-tallet. Statlig regulering av næringslivet skulle helst være på et minst mulig nivå. Voksne mennesker, særlig menn, hadde fri vilje og rett til å inngå kontrakter seg i mellom. I praksis var denne friheten liten. Det norske samfunn var aldri fullt ut liberalistisk, men hovedtrekkene var tilstede. Arbeidervernlovgivning bunnet i en erkjennelse av at partene i dette samfunnet ikke var likeverdige. Markedet kunne ikke ta vare på arbeiderens helse og verdi. Staten skulle derfor på banen og beskytte den ene part mot at formell frihet skulle føre til faktisk avhengighet. I forrige kapittel så vi hvordan laissez-faire-staten, eller det liberalistiske samfunn, gradvis ble erstattet av tanken om offentlig ansvar og sosial trygghet. Arbeidervern var, i historikeren Edvard Bull d.y. sin formulering, den første av «institusjonene» som ble skapt av sosiallovgivningen fra 1890-årene.⁸⁵ Staten ble en brobygger mellom arbeid og kapital. Johan Castberg var en pådriver for en økt regulering av arbeidesforholdene og utvidelse av arbeidernes rettigheter.

I dette kapittelet skal en av Castbergs saker på området følges; revisjon av fabrikktilsynsloven med særlig fokus på forslaget om særvern for kvinner i industrien. Hans forslag til revisjon av fabrikktilsynsloven ble oppfattet som radikalt og ble gjenstand for debatt. Bull skriver at mer enn noen annen var det Castberg som hadde æren og ansvaret for den radikale flertallsinnstillingen, og at hans arbeid med fabrikktilsynsloven var en av de sakene som markerte hans særstilling innenfor venstresiden.⁸⁶ Følgende spørsmål skal undersøkes: Hva foreslo han, og hvordan markerte dette hans «særstilling»? Hvorfor ble forslaget oppfattet som radikalt og uønsket av mange?

Samfunnsmessig bakgrunn og tidligere lovgivning

Vernelovgivning var knyttet til fremveksten av industrisamfunnet og industriarbeiderklassen. Målet var, som i flere andre lovreformer i denne perioden, å beskytte befolkningen. I tillegg lå et moralsk og oppdragende motiv bak

⁸⁵ *Lov om Tilsyn med Arbeide i Fabriker m. v.* av 27. juni 1892 (trådte først i kraft 1. juli 1893), var første lov på dette området. Bull, 1953, s. 7.

⁸⁶ Bull, 1953, s. 109.

lovgivningen. Arbeiderklassens skulle løftes opp og integreres. Også et økende krav fra arbeiderbevegelsen selv spilte en rolle. Til sammen ble den politiske bevegelsen svært sammensatt. Den besto av den voksende arbeiderbevegelsen, av konservative som ønsket å demme opp for klassekamp og liberale som var påvirket av den moderne, humanistiske tankegang.⁸⁷ Det var altså et ønske og krav om reform i flere samfunnslag. I denne perioden var imidlertid arbeiderbevegelsen for svak til å selv utøve innflytelse på større politiske beslutninger. Andre agerte på vegne av dem. Johan Castberg var en dem. Edvard Bull d.y. trekker frem to prinsipper – og motsetninger – som påvirket utviklingen av arbeidervernlovgivningen. Disse er koblet til begrepet *frihet*. Mot hverandre sto de som hevdet det liberalistiske frihetsbegrepet og de som hevdet at samfunnet måtte verne sine svakeste.⁸⁸ Disse to motsatte prinsippene dukket stadig opp i diskusjonen om arbeidervern.

I 1892 kom den første norske arbeidervernloven, *Lov om Tilsyn med Arbeide i Fabriker*, kjent som fabrikktilsynsloven. Denne karakteriserer Bull som en «høyrelov».⁸⁹ Bakgrunnen for denne betegnelse var at loven ikke gikk lengre enn det Høyre var villig å gå med på. Den var preget av konservative og forsiktige standpunkter. De mer radikale forslagene som flertallet i Venstre ønsket, ble ikke en del av lovbestemmelsene. Oppsummert innførte loven særbeskyttelse av kvinner på en del begrensede områder.⁹⁰ Den hadde strenge restriksjoner på kvinners omgang med maskiner i bruk og påla seks ukers arbeidsfri etter fødsel. Kvinner fikk også forbud mot gruvearbeid. Nattarbeid skulle i regelen være forbudt. Loven regulerte også arbeidstiden for barn i industrien. Barn under 12 år skulle ikke arbeide i fabrikker og den fastslo seks timers arbeidsdag for barn mellom 12 og 14 år og ti timers arbeidsdag for ungdom mellom 14 og 18 år. Disse lovbestemmelsene skulle sørges overholdt av statlige fabrikkinspektører. En viss regulering for de som ble regnet som de svakeste i industrien var på plass. Derimot var sentrale og brennbare saker som normalarbeidsdag og mer vidtrekkende særbeskyttelse av kvinner utelatt fra loven. Fortsatt sto store deler av den arbeidende befolkningen utenfor lovens

⁸⁷ Hagemann, 1973, s. 72.

⁸⁸ Bull, 1953, s. 105.

⁸⁹ Bull, 1953, s. 60. Loven var vedtatt av Høyre og den sosial-konservative fløyen av Venstre i fellesskap.

⁹⁰ Oppsummeringen er i hovedsak hentet fra Hagemann, 1973, s. 73 og Seip, 1994, s. 109.

rekkevidde. I årene 1901-1915 arbeidet Castberg for å forandre denne «høyreloven» til en «venstrelov».

Arbeidervern var ikke et særnorsk fenomen. Norsk lovgivning ble påvirket av lignende arbeid i andre land. Sverige forbød nattarbeid for barn og ungdom i 1840-årene. Engelske myndigheter utvidet sine beskyttelseslover i 1867. Den norske fabrikktilsynsloven var i stor grad lik den danske loven fra 1873. I den norske Arbeiderkommisjonen av 1885 foreslo de to arbeiderrepresentantene å forby nattarbeid for barn under 14 år. De gikk lengre enn noen andre var villig til å gå i Norge på denne tiden. Arbeiderklassens representanter så barnearbeidet som en lønnspressmekanisme og familielønnssystemet som utbytting av kvinner og barn. Men samtidig lå det en viss engestelse blant arbeiderne at arbeiderlovgivningen ville føre til at de mistet de viktige bi-inntektene dette ga.⁹¹

Så snart fabrikktilsynsloven av 1892 trådte i kraft begynte arbeidet med å få den revidert. Først i 1909 kom en revisjon på plass, men det manglet ikke på forslag i mellomtiden. Loven ble deretter utvidet i 1915.⁹² Johan Castberg var aktiv og sentral i denne prosessen. Først som leder av Stortingets sosialkomité i 1901 og som sosialminister i 1914 da revisjonsforslag ble lagt frem. Forslagene var flere og prosessen lang. Bull trekker frem at det til tross for mengden av detaljer diskutert angående revisjon av loven, går det an å følge noen hovedlinjer.⁹³ Den unge og selvstendige arbeiderbevegelsen kom til å sette mer preg på debattene. Også kvinnesaksbevegelsen reiste egne problemstillinger og krav. Begge linjer skal undersøkes nærmere på i dette kapittelet.

Castbergs radikale forslag til revisjon av fabrikktilsynsloven

Johan Castberg var leder for Stortingets sosialkomité og sto i spissen for en sosialradikal innstilling som ble lagt frem i desember 1901. Denne tok sikte å revidere fabrikktilsynsloven fra 1892. En revidert lov skulle beskytte arbeiderne, særlig barn, unge mennesker og kvinner, mot overanstrengende arbeid i industrielle bedrifter. Kontrollen med lovens bestemmelser skulle også søkes gjort mer effektiv. I tillegg

⁹¹ Seip, 1994, s. 111.

⁹² Den ble også utvidet i 1919. Loven har i senere tid ble revidert, men i denne oppgaven er det revisjonene knyttet til Castberg og hans arbeid som er relevante.

⁹³ Bull, 1953, s. 105.

skulle loven være i tråd med den økonomiske og sosiale utvikling, både nasjonalt og internasjonalt. «[D]er holdes et vaagent øie med den tilsvarende lovgivnings utvikling i andre lande.»⁹⁴ Revisjon av loven var ikke bare nødvendig for å møte det voksende kravet om beskyttelse mot arbeidets farer, men også et middel til å sikre at norske bedrifter holdt tritt med den internasjonale utviklingen.

Bakgrunnen for sosialkomiteens innstilling var en proposisjon lagt frem tidligere i 1901. Mannen bak var Venstres statsminister, Johannes Steen. Hensikten var å endre fabrikktilsynsloven. Castberg mente proposisjonen var av «reaktionær karakter», og var langt fra fornøyd.⁹⁵ Forslagene til endring var svært få, og de radikale i sosialkomiteen mente at den ikke burde behandles. Hensikten med å revidere en lov burde være å gi loven større rekkevidde, ikke mindre, mente komitémedlemmer. Steens proposisjon ble henlagt. Etter dette tok Castberg og komiteen saken i egne hender og utarbeidet et eget lovforslag uten å vente på departementet. Langt på vei ble dette hans egen innstilling. Lederen for Høyre på denne tiden, Francis Hagerup, kritiserte Castberg for dette. Utformingen av innstillingen burde ha foregått i samarbeid med departementet og statsminister Steen, mente han. Castberg svarte at det var en slik dyp sosial prinsippforskjell mellom sosialkomiteens flertall og statsministeren at et samarbeid ikke var hensiktsmessig.⁹⁶ Stortingets venstregruppe var splittet.

Castberg og de sosialradikale i komiteen var ikke alene om å fremme arbeiderinteressene i debatten. Arbeiderpartiet hadde på denne tiden ikke fått representasjon på Stortinget, men søkte å påvirke politikken gjennom andre kanaler. Fagforeninger, organisasjoner og aviser ble brukt. I april 1901 sendte hovedstyret i Norsk Jern- og Metallarbeiderforbund, med Marius Ormestad i spissen, et brev til sosialkomiteen. I følge Bull var Ormestad i disse årene den mest konstruktive reformpolitiker innenfor fagbevegelsen, og var i større grad opptatt av de nære og oppnåelige krav enn revolusjon og et helt nytt samfunnssystem, skriver Bull.⁹⁷

⁹⁴ St.forh. 1901/02, bind 6, Indst. 0. V., *Indstilling fra komiteen for sociale spørsmåal angaaende kongelig proposition om udfærdigelse af en lov om tilsyn med arbeide i fabriker m.v.*, s. 1-2.

⁹⁵ Castberg, 1953, *Dagbøger I*, s. 79.

⁹⁶ Bull, 1953, s. 109.

⁹⁷ Bull, 1953, s. 110 og St.forh. 1900/01, bind, 5, Tillæg til dok. 66, *Forestilling fra Norsk jern- og metalarbeiderforbunds hovedstyre til stortingets komite for sociale spørsmåal i anledning af den forestaaende revision af fabrikktilsynsloven*.

Innholdet i brevet foreslo endringer i fabrikktilsynsloven der utvidelse og styrking av arbeidernes rettigheter (naturligvis) sto sentralt. Særlig omfanget av loven var fokus. Var Castberg lydhør for Ormestad? Det var likhetstrekk mellom forslagene formulert i Ormestads brev og komiteens innstilling. Begge foreslo forbud mot barnearbeid opp til 14 år, og en skjerpelse av ungdomsarbeidet. Fortrinnsvis ønsket forbundet at *alle* bedrifter skulle dekkes av loven, uansett bruk av mekanisk drivkraft eller ikke. Som alternativ kunne forbundet gå med på at alle bedrifter med fem eller flere ansatte skulle dekkes av loven.

Castbergs innstilling foreslo noe midt i mellom. Han ville ta med alle bedrifter med fem eller flere ansatte, og *alle* bedrifter som brukte mekanisk drivkraft av en eller annen art. Innstillingen møtte motstand på flere områder. Hvis Castberg fikk det som han ville kunne to mulige ting skje med håndverksbedriftene i fremtiden, mente motstanderne. For det første ønsket ikke håndverksmestere at deres verksteder skulle komme inn under fabrikktilsynsloven. Loven ville ødelegge håndverket og gjøre alt arbeid til storindustri, ble det hevdet. Den andre mulige situasjonen som ble skissert opp var at håndverksmesterne ble tvunget til å sette bort arbeid til å utføres i arbeiderhjemmene. Dette ville føre til en ukontrollerbar utbytting, ikke ulikt såkalte «sweatshops» i utlandet. Foruten disse protestene ble rent praktiske administrative vansker med sosialkomiteens forslag fremhevet. Det forelå ingen statistikk og oversikt over de bedriftene som ville komme inn under tilsynet, og man kunne derfor ikke vite hvor stor utvidelse av fabrikkinspeksjonen som måtte til. Castberg ble irritert over at forslaget til endring skapte blest og «hvirvlet opp så meget støv ...».⁹⁸ Han mente at en radikal reformpolitikk ville hindre sosial uro i fremtiden, og at motstand mot reform ville skape en skarpere klassekamp enn nødvendig. Aller mest omstridt var innstillingen når det kom til utvidelsen av særvern for arbeidende kvinner. Hva foreslo han? Hvorfor ble forslaget oppfattet som radikalt og uønsket av mange?

I de siste tiårene av 1800-tallet vant krav om særbeskyttelse av kvinner i industrien frem på bred front, og slike lover ble innført i en rekke land.⁹⁹ Den industrielle revolusjon hadde trukket kvinner og barn inn i produksjonen, og i 1900 utgjorde

⁹⁸ St.forh, 1901/02, bind 8, Forhandlinger i Odelstinget (nr. 108) ang. fabrikktilsynsloven, s. 860.

⁹⁹ Særvern for kvinner ble anbefalt på internasjonale kongresser og konferanser i Berlin 1890, i Zürich 1897, i Paris 1900, i Bern 1905. Hagemann, 1973, s. 69. Avsnittene nedenfor bygger i hovedsak på Bull, 1953 og Hagemann, 1973 og 1977.

kvinnene mer enn en tiendedel av arbeiderne. Andelen var stadig økende. De kvinnelige arbeiderne hørte til den delen av arbeiderklassen som var hardets utbyttet. De hadde ofte mindre opplæring i faget og mottok lavere lønn enn mannlige arbeidere.¹⁰⁰ Fabrikktilsynsloven av 1892 innførte særvern av kvinner i industrien på begrensede områder. Disse bestemmelsene innskrenket kvinnenenes frie arbeidsrett, men skapte ikke strid da de ble innført. Castberg reiste spørsmålet om utvidelse av dette særvernet i innstillingen fra 1901. Forslaget gikk ut på obligatorisk hviletid for kvinner når arbeidet varte over en viss lengde; arbeidsdagen skulle ikke vare lengre enn ti timer og nattarbeid skulle ikke tillates i de fabrikkene som kom inn under fabrikktilsynsloven.¹⁰¹ Lovbestemmelsene skulle gjelde for kvinner i industri- og håndverksbedrifter. Sosialkomiteen av 1891 hadde vært inne på å ta med nattarbeidsforbudet i den fremtidige loven, men lot det ligge, trolig av redsel for striden det ville utløse, skriver Gro Hagemann.¹⁰² Innstillingen fra 1901 gikk lengre enn noen tidligere innstilling når det gjaldt særbeskyttelse av kvinner. Den var i større grad preget av sosial-radikale standpunkter enn den eksisterende loven fra 1892.¹⁰³

Samfunnet hadde erkjent sin forpliktelse til å beskytte til svake i industrien mot overdreven utnyttelse, mot for lang arbeidstid og mot nattarbeid, uttalte Castberg. Derfor burde kvinnene være blant de første til å nyte godt av denne beskyttelsen.¹⁰⁴ Sosialkomiteen mente at kvinnearbeidet i industrien økte, og at dette var en uheldig utvikling. Det ble også hevdet at nattarbeid blant kvinner var økende i en rekke industriland. Imidlertid var det ingenting tydet på at denne tendensen på kort sikt ville gjøre seg gjeldende i Norge, skriver Hagemann.¹⁰⁵ Likevel foreslo Castberg forbud mot nattarbeid for kvinner. Hvilke motiv lå bak? Det var dette forslaget som senere ble det store stridsspørsmålet, og sterke stemmer talte ham imot. Hva skjedde med forslaget?

Castberg vant ikke frem med sine vernebestemmelser. I februar 1902 ble innstillingen

¹⁰⁰ Hagemann, 1977, s. 95.

¹⁰¹ Hagemann, 1973, s. 74.

¹⁰² Hagemann, 1977, s. 97.

¹⁰³ Hagemann, 1973, s. 74.

¹⁰⁴ St.forh, 1901/02, bind, 8, Forhandlinger i Odelstinget (nr. 108) ang. fabrikktilsynsloven, s. 857.

¹⁰⁵ Hagemann, 1977, s. 99. Det var vesentlig noen få kvinner i papirindustrien, i en del meierier og noen trykkerier som hadde regelmessig nattarbeid. Ellers kunne det forekomme mer tilfeldig i andre industrier. Bull, 1953, s. 121.

nedstemt i Odelstinget. En rekke venstremenn, deriblant flere av partiets toppolitikere, gikk sammen med Høyre mot forslaget. Revisjon av loven ble det ikke før noen år senere. I mellomtiden var flere proposisjoner blitt fremsatt, uten at det førte til noe. Disse var preget av forsiktighet sammenlignet med Castbergs innstilling. Til tross for dens radikale karakter skapte ikke innstillingen fra 1901 noe større strid. Norsk Arbeidsgiverforening protesterte. Verken arbeiderbevegelsen eller kvinnesakskvinnene fant på dette tidspunkt grunn til å kommentere forslaget om forbudet mot nattarbeid for kvinner. Derimot skulle forslaget skape storm blant kvinnene noen år senere.

Strid om prinsipper

I 1908 la sosialkomiteen frem en ny innstilling om revisjon av fabrikktilsynsloven. Leder for komiteen var da arbeiderdemokraten Olav Andreas Eftestøl. Castberg var på denne tiden justisminister i Gunnar Knudsens første regjering.¹⁰⁶ Uten at han direkte var involvert i denne innstillingen ble likevel hans synspunkter igjen gjenstand for debatt, og sentralt for det senere lovgivningsarbeidet. Flere av de radikale punktene var blitt slipt av underveis, men forslaget om forbud mot nattarbeid for kvinner var fortsatt med. Innad i komiteen hadde det vært uenigheter om dette punktet. Mindretallet gikk inn for å forby nattarbeid for kvinner av hensyn til industrien og av hensyn til kvinnes likestilling. Flertallet gikk inn for å forby nattarbeid på et moderat grunnlag. Denne gruppen støttet omfattende dispensasjonsbestemmelser i tilfeller der forbudet åpenbart ville ha uheldige konsekvenser for norsk industri. Statistikk viste at nattarbeid for kvinner hadde lite omfang, derfor var spørsmålet snarere prinsipielt enn praktisk. Striden sto om prinsipper.

Innstillingen ble fremsatt såpass sent i 1908 at den ikke rakk å bli behandlet. Da den ble behandlet, sommeren 1909, hadde det blitt drevet intens agitasjon fra mange kanter. Skillelinjene var skarpe. Kvinnesaksforeninger landet rundt protesterte. Norsk Arbeidsgiverforening mente at særvern ville være urettferdig og konkurranseødeleggende. Arbeiderpartiets Kvindeforbund og kvinnelige arbeiderforeninger i Bergen og Stavanger støttet forslaget. I Stortinget stemte

¹⁰⁶ Sosiale saker hørte til under Handelsdepartementet på denne tiden og dets minister var Lars Abrahamsen (V).

Arbeiderpartiet og Arbeiderdemokratenes, samt en stor del av Venstres representanter for forbud. Samlingspartiet og deler av Høyre og Venstre stemte i mot. Utfallet ble en knapp seier til motstanderne.¹⁰⁷ Hagemann skriver at utfallet var først og fremst et resultat av kvinnesakskvinnens motstand. Det var også denne gruppen som mest tydelig oppsummerte utfallet som seier.¹⁰⁸ Selv om Castbergs forslag om forbud mot nattarbeid ikke vant frem, er det interessant å se nærmere på hvorfor det skapte så stor uenighet. Hvor gikk skillelinjene og hva var argumentene?

Kvinne- og classesak

Forslaget førte til langvarige diskusjoner, både i og utenfor Stortinget. Forslaget ble oppfattet som radikalt. I årene fra Castbergs innstilling i 1901 til innstillingen 1908 hadde det skjedd en viktig endring, skriver Gro Hagemann. Spørsmålet om forbud mot nattarbeid for kvinner hadde gått fra å være et stridspunkt mellom de radikale og de konservative i sosialpolitikken, til å også være en strid om kvinnesak. De kvinnepolitiske aspektene kom i forgrunnen, og ble et dominerende tema både i komitéinnstillingen og i stortingsdebatten, til tross for at kvinnene ikke var representert noen av stedene.¹⁰⁹

Utenfor Stortinget ble det først og fremst fremmet aktiv motstand fra den politiske kvinnesaksbevegelsen som vokste fram i omtrent samme periode. I 1902 samlet nordiske kvinnesakskvinner seg til møte i Kristiania. Her ble det ført skarpe protester mot særvernet, som de hevdet ville stille voksne kvinner på linje med barn og mindreårig ungdom. Dette møtet markerte startskuddet for et langvarig felttog mot særvernet fra kvinnesakshold. Kvinnesaksforeninger over hele landet ble oppfordret til å protestere. Kvinnesaksbevegelsen krevde like økonomiske og politiske rettigheter for kvinne og mann. Særbehandling av kvinner gikk imot deres interesser. Likestilling var målet. Kvinnesaksbevegelsen ønsket altså «samme ret» som menn til valg av arbeid og arbeidstid, og var *mot* forslaget.¹¹⁰ Konservative og liberale politikere i Venstre og Samlingspartiet var også blant dem som reiste motstand. De så med

¹⁰⁷ Forbud mot nattarbeid for kvinner ble forkastet med 47 mot 45 stemmer i Odelstinget 24. juni. Deretter ble forbudet vedtatt med 16 mot 15 stemmer i Lagtinget 19. juli. Odelstinget tok opp igjen saken 21. august og heller ikke denne gangen ville representantene her ha et forbud. Lagtingets anmerkning falt med 45 mot 47 stemmer.

¹⁰⁸ Hagemann, 1973, s. 3.

¹⁰⁹ Hagemann, 1973, s. 76.

¹¹⁰ Seip, 1994, s. 115.

skepsis på all lovgivning som tok sikte på økt statlig innblanding. Arbeidervern var et angrep på enkeltmenneskets frihet til selv disponere over sin egen arbeidskraft og sine egne ressurser. Frihetsbegrepet ble på denne måten brukt av både de konservative og liberale politikerne og den voksende kvinnesaksbevegelsen. Hagemann skriver at blant de borgerlige kvinnesakskvinnene var imidlertid friheten til å velge et syn som var på vikende front. Dette hang sammen med at den radikale delen av Venstre etter hvert hadde gitt opp en stor del av den prinsipielle motstanden mot statsinngrep. Tvert imot ønsket de nå en aktiv stat som kunne dempe klassekampen i samfunnet.¹¹¹ Johan Castberg tilhørte den delen av venstrebevegelsen som argumenterte for godene av en mer aktiv stat. Han uttalte også at han anså arbeidervern som et middel mot fremtidig uro i arbeiderklassen. Kunne Castberg og kvinnesakskvinne forenes i dette argumentet?

Enkelte kvinnesakskvinner så en dobbelt målsetting med kvinnesaken. De ville fremme likestilling, men også motvirke sosialismen. Dette samsvarte klart med venstrefløyens standpunkt i blant annet arbeidersamfunnene. Målet var for begge å finne løsninger på arbeiderspørsmålet som hindret klassekamp.¹¹² Castberg ville fremme likestillingen, men ville han motvirke sosialismen? Han ville helt klart hindre klassekamp, men så ikke sosialismen i seg selv eller dens representanter som noe negativt. En uregulert utvikling av arbeidsforholdene kunne føre til et «samfundsonde.»¹¹³

På den andre siden var de fleste arbeiderforeningene *for* særvern. Arbeiderdemokratene, den radikale fløyen av Venstre og Arbeiderpartiet som støttet forbudet. Arbeiderpartiets kvinneforbund og kvinnelige arbeiderforeninger i Bergen og Stavanger støttet forslaget om forbud mot nattarbeid for kvinner. Striden om nattarbeidsforbudet var mer enn bare en strid om en enkeltsak. Mellom arbeiderkvinnene og den borgerlige kvinnesaksbevegelsen var det store prinsipielle forskjeller i synet på kvinnespørsmålet.¹¹⁴ Arbeiderkvinnene så likestillingsprinsippet som grunnleggende viktig, men de ønsket ikke likestilling for enhver pris. De tok

¹¹¹ Hagemann, 1977, s. 106.

¹¹² Hagemann, 1977, s. 115-116.

¹¹³ St.forh, 1914, bind 3, Ot.prp. nr. 35, *Lov om arbeiderbeskyttelse i industrielle virksomheter*, s. 117. (Castberg).

¹¹⁴ Hagemann, 1977, s. 104.

utgangspunkt i faktiske forhold som at kvinner var fysisk svakere enn menn, at de var mødre eller vordende mødre, at de var dårlig organisert og ble ekstra hardt rammet av forholdene i industrien. I tillegg utelukket de ikke det konkurranseforhold som var mellom arbeidende menn og kvinner.¹¹⁵ Personlig frihet betød utbytting av både kvinner og menn. Derfor vurderte man særvernet annerledes enn de borgerlige kvinnesakskvinnene. Dette bringer oss videre til å se på arbeiderbevegelsen mer allment.

Hvorfor ble krav om særvern for kvinner reist innen for arbeiderbevegelsen?

Hagemann skriver at dette kan forklares ut fra tre punkt. For det første kunne særvern være et svar på trusselen mot den billige konkurransen om arbeid fra kvinnene. For det andre ble krav om særbeskyttelse reist ut fra rent menneskelige grunner. Det lå et ønske om å bedre situasjonen for en av de mest utsatte gruppene innenfor arbeiderklassen. For det tredje har krav om særbeskyttelse ofte blitt fremmet som et skritt på veien mot arbeidervern og normalarbeidsdag for hele arbeiderklassen.

Erfaringene fra den engelske tekstilindustrien var at 10-timersnormalarbeidsdag for kvinner og barn automatisk førte til normalarbeidsdag også for menn, fordi det ikke var lønnsomt å ha lengre arbeidstid for menn alene. Denne erfaringen utviklet seg til en viss grad til taktikk i kampen for arbeidervern i mange land. Det var lettere å få igjennom lover for kvinner, fordi kvinnene var mest utsatt og fordi oppfatningen var at kvinnene allment var svakere og trengte beskyttelse. Og når lovene først var innført for kvinnene, var det kortere vei til fullt arbeidervern.¹¹⁶

Debatten i Stortinget ble en debatt om kvinners interesser og om prinsipper. To klare fraksjoner oppsto. Fraksjonen som stemte i mot særvernet slik sosialkomiteen hadde foreslått besto av den ene halvdelen av Venstre og størstedelen av representantene fra Samlingspartiet. Fraksjonen som stemte for sosialkomiteens forslag om særvern besto av alle representantene fra Arbeiderdemokratene og Arbeiderpartiet, samt den ene halvdelen av Venstre og enkeltrepresentanter fra Samlingspartiet. Nedenfor skal de sentrale argumentene kort sammenfattes. Vurdering av personlig frihet og likestilling står som nøkkelbegrep.

¹¹⁵ Hagemann, 1977, s. 105.

¹¹⁶ Hagemann, 1973, s. 87.

Høyresiden inneholdt en del variasjoner i argumenter. På den ene siden sto et klassisk liberalistisk synspunkt, der enhver begrensning i form av regulering eller lovgivning ble oppfattet som en trussel mot individets frihet. Også næringslivets frihet trukket frem. På den andre siden sto et mer moderat synspunkt der kvinnens vanskelige situasjon og ufrie stilling i industrien ble veiet opp mot hensynet til likestilling og fri konkurranse.¹¹⁷

For venstresiden var et av de viktigste argumentene for særvern at nattarbeid i industrien var spesielt skadelig for kvinnene. Dette argumentet ble underbygget av undersøkelser og statistikk fra andre europeiske land. Det var en grunnleggende ulikhet mellom kjønnene som var bestemt av at kvinner fødte barn. Dette var en ekstra oppgave som hvilte på henne og hun burde skånes for belastningen fra arbeid som kunne virke nedbrytende. Enkelte representanter fra både høyre- og venstresiden så for seg et tenkt skille mellom gifte og ugifte kvinner. Særvernet burde bare gjelde gifte kvinner siden var først og fremst disse som hadde «pligter som hustru og mor».¹¹⁸ Det som skilte venstresidens argumenter fra høyresidens var ikke først og fremst premissene som ble lagt til grunn, men snarere vurderingen av den faktiske situasjonen og av mulighetene til å oppnå full likestilling.¹¹⁹

Arbeiderpartimennenes argumenter i stortingsdebatten skilte seg på sentrale punkt fra venstresiden for øvrig. De gikk i mot den alminnelige oppfatningen av likestillingsproblematikken og vurderingene deres hang nøye sammen med det synet de hadde på den personlige frihet i sin alminnelighet, skriver Hagemann.¹²⁰ Arbeidernes situasjon, uansett kjønn, var i utgangspunktet i ufri ettersom betingelsene i industrien ikke ble bestemt av dem selv. Her var det ingen forskjell mellom kjønnene. Fri konkurranse kunne derimot virke splittende på arbeiderklassen. Det var gjennom enhet, samhold og solidaritet at frihet kunne nås. Dessuten var ikke særvern for kvinner et tydelig mål i seg selv, men var et av en rekke tiltak som skulle fremme arbeiderklassens interesser.

¹¹⁷ Hagemann, 1973, s. 168.

¹¹⁸ St.forh. 1909, bind 8, Forhandlinger i Lagtinget, s. 237 (Rinde).

¹¹⁹ Hagemann, 1973, s. 162.

¹²⁰ Hagemann, 1973, s. 164.

Det var to diamentralt motsatte syn som tørnet sammen i debatten om særbeskyttelse, skriver Hagemann. Premissene som var lagt til grunn for å vurdere kvinnes situasjon og deres interesser inneholdt en del variasjoner fra de konsekvente liberalistene på den ene siden og til sosialdemokratene på den andre siden.¹²¹ Castbergs syn sammenfalt i stor grad med venstresidens for øvrig. Han la stor vekt på kvinnens rolle som potensiell mor, og at nattarbeid i større grad kunne være skadelig for kvinner og familien. Beskyttelse av både mor og barn var det sentrale argumentet. Dette utdypes mot slutten av kapittelet.

Striden om særvern hang sammen med datidens politiske drakamp. Hvem representerte arbeiderinteressene? Og hvordan skulle arbeiderklassen organiseres? Arbeidersamfunnene speilet denne utviklingen. De fleste arbeidersamfunnene var tilknyttet venstrebevegelsen, og grunnideen var at arbeiderspørsmålet skulle løses på en samfunnsoppbyggende måte, gjennom opplysning og dannelse. Lederene av arbeidersamfunnene var sjelden arbeidere, det var menn fra borgerskapet som skulle lede arbeiderbefolkningen. Castberg passet rett inn i denne tradisjonen. I 1880-årene vokste det fra en sosialdemokratisk opposisjon i arbeidersamfunnene. Denne retningen prioriterte andre politiske spørsmål enn venstremennene og de gikk også lengre i kravene. Alminnelig stemmerett og normalarbeidsdag ble blant de viktigste kampsakene. Landsarbeidermøtet i 1888, der Johan Castberg og arbeiderrepresentanten Carl Jeppesen sto fram som lederene, var et eksempel på denne utviklingen. På det samme møte foreslo Castberg at arbeidersamfunnene skulle danne mønster for organiseringen av arbeiderklassen. Forslaget ble nedstemt. I 1894 vedtok landsarbeidermøtet at foreninger som tilhørte andre landssammenslutninger, ikke kunne være medlem av De forende norske Arbeidersamfund. Dette vedtaket var myntet på Arbeiderpartiet. Castberg og Arbeidersamfunnene fortsatte å fremme saker på vegne av arbeidere i årene som kom.

Hagemann trekker paralleller mellom kvinnesakskvinnenes politikk overfor arbeiderkvinnene og venstrefløyens synspunkter i arbeidersamfunnene. De forsøkene de gjorde på å organisere enkelte grupper av arbeiderkvinner, viste at de gikk inn for en organisasjonsform som svarte til arbeiderforeningene. Kvinnesakskvinnene ønsket

¹²¹ Hagemann, 1973, s. 170.

å kjempe mot kjønnsdiskriminering. For å oppnå likestilling organiserte de seg for å presse bestemte krav gjennom og oppnå fulle rettigheter, selv om det gikk på bekostning av menn. Men når det gjaldt sosial rett og utbytting, sto det for en annen linje, skriver Hagemann. Da hevdet de at det ikke fantes press, men at hjelp og oppdragelse skulle bane vei for en bedre situasjon. Her ble de stående for det samme synet som den liberale venstre-ledelsen, skriver Hagemann.¹²² Striden om særvern var på et overordnet plan også en strid om makten til å representere arbeiderklassen og kvinnene. Kvinnene var en forholdsvis ny politisk ressurs, og de ulike grupperingene kvinnene inntok i denne saken ville få betydning for det fremtidige forholdet mellom klassene og mellom de politiske partiene. Striden om nattarbeidsforbudet belyste tidens forskjellige syn på kvinnen og arbeid. Stormen stilnet da forbudet ikke ble vedtatt.

Hva ble resultatet av revisjonsforslagene og debatten i 1909?

Selv om Castbergs forslag om nattarbeidsforbud for kvinner i industrien ikke vant frem kom noen endringer på plass i 1909. For det første kom flere bedrifter inn under loven. Håndverksbedrifter med minst fem ansatte ble dekket av lovens omfang. Et arbeidsråd ble opprettet og en kvinnelig fabrikkinspektør samt minst en kvinnelig assistent skulle ansettes. I tillegg skulle minst en kvinne og en arbeider velges inn i hvert lokale tilsyn. Forbudet mot å arbeide de første seks ukene etter fødsel, innført med 1892-loven ble opprettholdt. Unntak ble ikke gitt med 1909-revisjonen. Arbeidsforbudet hadde satt mange kvinner i en vanskelig økonomisk situasjon.¹²³ Revisjonen slo fast at offentlig hjelp til kvinnene de seks første ukene ikke lengre skulle regnes som fattighjelp. Dette var et skritt på veien mot økte rettigheter og ytelser for mødre. Med Castbergs mødreforsikring i 1913, ble disse rettighetene ytterligere utvidet og styrket (se kap. 4). Forbudet mot nattarbeid for kvinner kom altså ikke med i loven. Forslag om normalarbeidsdag ble heller ikke vedtatt. Revisjonen av fabrikktilsynsloven i 1909 utgjorde ikke stor forskjell fra 1892-

¹²² Hagemann, 1977, s. 114.

¹²³ Forbudet var ikke ledsaget av en bestemmelse om barselpenger i de samme ukene, og mange sto derfor uten inntekt i denne perioden. Løsningen ble da å enten ta arbeid i det skjulte eller søke fattighjelp. Dersom man mottok fattighjelp kunne man miste grunnleggende rettigheter. I tillegg spilte et verdighetsperspektiv inn.

versjonen.¹²⁴ Loven var fortsatt en «høyre-lov». Arbeidet med utvidelse av loven fortsatte.

1914-proposisjonen: Nattarbeidsforbudet tas opp igjen

I 1914 var Johan Castberg sosial- og handelsminister i det nyopprettede Sosialdepartementet. Han hadde ikke vunnet frem med forslaget om forbud mot nattarbeid for kvinner, og normalarbeidsdagen hadde fått drive. Han var misfornøyd med gjeldende fabrikktilsynslov, og satte for seg å få den revidert. Og det så raskt som mulig. Castberg hadde ført saken og arbeidervern i flere år, og følte seg såpass skikket til å føre frem revisjoner fabrikktilsynsloven på egen hånd. Han «var visst sjelden i tvil om at hans egne meninger var riktige til hundre prosent» og at «som departementssjef følte han ikke noe nevneverdig behov for hjelp på dette feltet», skriver Edvard Bull. d.y.¹²⁵ Han ønsket å unngå mest mulig diskusjon og utredning, og dermed uthaling av saken. For Castberg var det viktig at saken skulle gjennomføres i valgperioden, det vil si senest i 1915. Denne egenrådigheten ble han stadig vekk kritisert for. Resultatet ble Odelstingsproposisjon nr. 35 for 1914.¹²⁶ Den var grundig og innholdt en mengde statistikk og uttalelser fra fagpersoner og interesseorganisasjoner.

Castberg påpekte i proposisjonen at det var flere ankepunkt ved fabrikktilsynsloven. Disse var også fremmet av arbeidere selv gjennom et brev til sosialdepartementet fra Arbeidernes Faglige Landsorganisasjon, datert 6. august 1913. Hovedsakelig gikk innvendingene ut på at flere bedrifter burde komme inn under loven for å skape tryggere rammer om arbeidsplassen. I tillegg var det for å lett å få dispensasjon fra forbud mot søndagsarbeid og nattarbeid for unge arbeidere. Arbeidernes Faglige Landsorganisasjon ville, i likhet med Castberg, lovfeste forbud mot nattarbeid for kvinner i bedrifter som kom inn under loven. Fabrikktilsynsloven tilfredsstilte ikke de krav som en slik lov burde, arbeiderne var ikke tilstrekkelig vernet mot arbeidets farer og «overanstrengelser», mente Castberg. Særlig bestemmelser som gjaldt kvinner, mindreårige og barn var utilstrekkelige. Proposisjonen tok altså sikte på å revidere

¹²⁴ I virkeligheten kom de fleste paragrafene til å stå ved lag helt til den nye arbeidervernloven kom i 1936. Bull, 1953, s. 143.

¹²⁵ I følge Bull så det ut til at verken departementets sekretærer, byråsjefer eller ekspedisjonssjefer eller utenforstående sakkyndige fikk mye befatning med proposisjonen. Bull, 1953, s. 143-144.

¹²⁶ St.forh, 1914, bind 3, Ot.prp. nr. 35, *Lov om arbeiderbeskyttelse i industrielle virksomheter*.

loven på følgende områder: utvide lovens omfang; ytterligere begrense barne- og ungdomsarbeidet; lovfeste en normal- og maksimalarbeidsdag for industriarbeidere og gjøre tilsynet mer effektivt.

Proposisjonen viste blant annet til undersøkelser foretatt i Tyskland og Finland der resultatene viste at kvinnene i større grad var utsatt for sykdom som følge av industriarbeid enn menn. Det var ingen grunn til å tro at erfaringene fra andre land ikke kunne gjelde i Norge, sto det i proposisjonen.¹²⁷ Nattarbeid i industrien burde begrenses mest mulig for alle arbeidere, men særlig med hensyn til ungdom og kvinner. «Natarbeide i industrielle bedrifter virker nemlig, efter hvad der ved statistiske undersøkelser, særlig i andre land, [...] i særlig grad skadelig paa helbredden; dette gjælder i sin almindelighet, om det end gennemgaaende har skadeligere følger for kvinderne end for mændene.»¹²⁸ Videre fortsetter Castbergs proposisjon å vise til støttende uttalelser fra foreninger og fagpersoner. Den påpekte at kvinnelig nattarbeid var lite utbredt, men et forbud ville sørge for at andelen ikke ble større. Forslag om nattarbeidsforbud var av hensyn til kvinnen selv og til «slegtens sundhet».¹²⁹

Hva skjedde med proposisjonen? Heller ikke denne gang vant Castberg frem med sitt forbud mot nattarbeid for kvinner. Dermed sto Norge i en særstilling i europeisk sammenheng. Et slikt forbud hadde allerede blitt vedtatt i England, Østerrike, Sveits, Nederland, Tyskland, Frankrike og Sverige. Noen endringer ble det likevel. Med 1915-revisjonen fikk Norge for første gang på plass en lovbestemmelse som regulerte arbeidstiden for voksne arbeidere. Castbergs forslag om ni-timersdag ble endret etter sterke protester fra arbeidsgiverorganisasjonene. Daglig arbeidstid skulle ikke overskride ti timer og arbeidsuken skulle ikke overskride 54 timer. Dette ble Castbergs siste runde med nattarbeidsforbud for kvinner.

Avslutning

Fra århundreskiftet 1900 kom det nye holdninger til arbeidervern og i Norge. Borgerlige politikere innenfor alle partier ble motiverte for et visst offentlig ansvar,

¹²⁷ St.forh., 1914, bind 3, Ot.prp. nr. 35, *Lov om arbeiderbeskyttelse i industrielle virksomheter*, s. 120.

¹²⁸ St.forh., 1914, bind 3, Ot.prp. nr. 35, *Lov om arbeiderbeskyttelse i industrielle virksomheter*, s. 121.

¹²⁹ St.forh., 1914, bind 3, Ot.prp. nr. 35, *Lov om arbeiderbeskyttelse i industrielle virksomheter*, s. 124.

skriver Anne-Lise Seip. Denne nye holdningen til problemene og utfordringene ga grunnlag for samhandling med en stadig sterkere arbeiderbevegelse. Arbeiderlovgivning fulgte to linjer – vern og økonomisk trygging. Linjene grep inn i hverandre. Vernelinjen gikk ut på særvernslovgivning i arbeidslivet. Castbergs forslag om forbud mot nattarbeid for kvinner i industrien var et eksempel på den første linjen. I tillegg må de faktiske lovbestemmelsene som blant annet pålagt barselfri regnes med. Den offentlige støtten i denne perioden skulle ikke regnes som fattighjelp, og var dermed et skritt mot barselpenger.¹³⁰ Dette punktet krysser klart over i den andre linjen. Den økonomiske linjen gikk ut på å trygge mødre med økonomiske støttetiltak. Revisjonen av sykeforsikringen i 1915 med implementert mødreforsikring (som er tema for neste kapittel), er et eksempel på dette.

Johan Castberg og den borgerlige kvinnesaksbevegelsen sto mot hverandre i spørsmålet om forbud mot nattarbeid for kvinner. Denne kvinnebevegelsen hadde vokst seg sterkere siden forslaget ble fremmet første gang. I stor grad var denne kvinnebevegelsen knyttet til partiet Venstre. Derimot støttet Arbeiderpartiets Kvindeforbund forslaget. Castberg var i 1900 valgt inn på Stortinget for nettopp partiet Venstre. Så hvorfor var ikke Castberg og kvinnesakskvinnene enige? Beskyttelse av kvinnelige arbeidere var et krav som ble fremmet av politikere som talte arbeiderklassens sak, men med støtte fra sosialister og sosialdemokrater.¹³¹ Castbergs hadde ikke borgerskapets kvinner i tankene da foreslo særvernet.

Det var altså Castberg som foreslo vernebestemmelsen som skapte strid, særlig blant kvinnene selv. Hvorfor foreslo han forbudet mot nattarbeid? Påvirkning fra lignende lovgivning i andre land, må være en forklaring. Engelske myndigheter hadde innført bestemmelser om særvern allerede i 1840-årene, og helt siden da hadde et forbud mot nattarbeid mot kvinner vært et av de sentrale kravene. Deretter ble det fremmet som en del av kravene om arbeidervern i land etter land. Castberg var opptatt av hva som foregikk på arbeidervernkonferanser og i andre lands lovgivning og reiste selv på studiereiser. I tillegg kan Castberg følt at han hadde den gruppen lovbestemmelsen skulle gjelde i ryggen. Støtten som ble gitt fra Arbeiderbevegelsen og særlig

¹³⁰ I tidligere lovgivning, i Fabrikktilsynsloven av 1892, var det også forbud mot å arbeide de første ukene etter fødselen, men kvinnene mottok ikke offentlig støtte, og mange måtte søke fattighjelp eller ta arbeid i det skjulte. Seip, 1994, s. 115.

¹³¹ Hagemann, 1973, s. 1-2.

arbeiderkvinner selv i 1909, kan ha gitt han motiv for å ta opp igjen forbudsbestemmelsen i 1914, men var ikke av avgjørende betydning. Andre motiv veide tyngre.

Castberg var særlig opptatt av å beskytte moderskapet. Med seg hadde han sin svigerinne og mødrenes forkjemper, Katti Anker Møller. Det må ha vært særlig mødrene som var hovedmålgruppe for forbud mot nattarbeid. Barn var en ressurs, og det var viktig å legge til rette for en sunn oppvoksende befolkning. Særvern for kvinner i industrien var en måte å sørge for dette. I innstillingen fra 1901 het det: «... særlig naar det gjælder kvindelige arbeidere, er samfundet litet tjent med, at disse overanstreges ved langvarig arbeide eller ved natarbeide. Hele slegten vil eftehaanden lide derved.»¹³² Nattarbeid var særlig anstrengende for mødre siden de måtte stelle hus og barn på dagtid, og dermed ikke fikk nok hvile. Dette ville få følger for barna og familielivet. Bestemmelsene ble utformet med tanke på kvinnes biologiske funksjon, alle kvinner var potensielle mødre. For å sørge for moderskapets beskyttelse måtte sosiale ordninger bygges ut. I tillegg den rent fysiske vernetiltakene, kom økonomiske og sosiale tiltak for å beskytte kvinner og barn. Disse er tema for kapittel 4 og 5. Nattarbeidsforbudet fikk en sterk symbolverdi. Debatten sier en del om hvilke oppfatninger som fantes om kvinner, familie, arbeid og samfunnet. Diskusjonen om forbudet mot nattarbeid for kvinner bidro til å befeste et nytt kjønnsrollemønster, selv om de håndfaste resultatene av debatten, i lovs form, var magre, skriver historikeren Inger Elisabeth Haavet. I de nye kjønnsrollene var kvinner først og fremst mødre, reelle eller potensielle.¹³³ Det ligger en paternalistisk tanke i Castbergs særvernsforslag. Staten skulle komme på banen som en slags verge for kvinnene i industrien. Han forsøkte holde en beskyttende hånd over de utsatte kvinner og barn.

Hva slags frihet ville Castberg oppnå med sitt nattarbeidsforbud? Forslaget hans rokket ved folks frihetsfølelse. På den ene siden representerte forslaget likheter mellom hans og arbeiderbevegelsens frihetstolkning. Arbeiderpartiet, og arbeiderbevegelsen generelt, ønsket frihet *fra* fri konkurranse og utbytting, og så særvern for kvinner som et mulig middel til å oppnå dette. På den andre siden var det

¹³² St.forh., 1914, bind 3, Ot.prp. 35, *Lov om arbeiderbeskyttelse i industrielle virksomheter*, s. 117.

¹³³ Bjørnson og Haavet, 1994, s. 128.

tydelig at Castbergs politikk ikke la opp til samme tolkning av friheten som de borgerlige kvinnesakskvinnene hadde. Kvinnebevegelsen ønsket frihet *til* å velge, å kunne stå fritt når det gjaldt arbeidslivet. Castberg la opp til en frihet *fra* deler arbeidslivet og frihet *til* å være mor. Familien og morsrollen står sentralt også i neste kapittel.

Det var store variasjoner i argumentene fra den konsekvente liberalistene på den ene siden og arbeiderpartirepresentantene på den andre siden. Castberg plasserte seg tydelig på venstresiden, sammen med resten av Arbeiderdemokratene og den radikale fløyen av Venstre. Arbeiderpartiet regnes også med til denne grupperingen, men det var punkt som skilte dem fra resten av gruppen. Langt på vei var altså Castberg og arbeiderpartirepresentantene enige om arbeidervern generelt. Når det gjaldt hans forslag om nattarbeidsforbud for kvinner spesielt, fikk dette støtte fra arbeiderforeninger landet over. Det må likevel ikke trekkes for mange likhetstegn mellom Castberg og Arbeiderpartiets politikk i denne saken. Hans politikk seg fra arbeiderbevegelsen på viktige punkter. Kritikken av den uregulerte kapitalismen ble et av hans utgangspunkt for forsøk på å regulere arbeidslivet. Han mente at sosial uro og revolusjonære krefter kunne forebygges og bekjempes gjennom sosiale reformer. Kapitalen var den sterke og arbeiderne var de svake. Samfunnets lov måtte stå over kapitalen, men også arbeiderne måtte underlegge seg statens makt. «Dette Anarki, dette Privatkampenes System, maa afløses af Lov og Ret.»¹³⁴ Også Castbergs særstilling av kvinnen, særlig som potensiell mor, skilte. Han ønsket særvern for å beskytte disse, arbeiderrepresentantene på sin side la ikke vekt på en slik kjønnsforskjell. Derimot var særvern for kvinner et middel for å bøte på de faktiske forholdene og et av flere tiltak for å frigjøre arbeiderklassen i sin helhet. Arbeiderklassen ville frigjøres for en slik form for paternalisme som nettopp lå i denne delen av Castbergs politikk.

¹³⁴ Olstad, 2010, s. 57.

KAPITTEL 4 – SYKE- OG MØDREFORSIKRINGEN

I 1909 ble Lov om sykeforsikring vedtatt. Sykeforsikringsloven hadde sitt utspring i den første norske Arbeiderkommisjon, nedsatt i 1885. Loven skulle både være en administrativ og økonomisk forutsetning for en tenkt folkeforsikring.¹³⁵ I Arbeiderkommisjonen ble det sagt at loven skulle være fundamentet i et nytt sosialforsikringssystem. Loven skulle bli vrien å få vedtatt. Hele 24 år gikk det fra nedsettelsen av Arbeiderkommisjonen til en endelig beslutning. I løpet av disse årene ble saken debattert grundig og flere lovforslag fremlagt. Høyres Fredrik Stang d.y. kalte sykeforsikringslovens reise fra initiativ til vedtatt lov en «ørkenvandring».¹³⁶ Uenigheter omkring innhold, finansiering, forsikringsplikt og hvem som skulle dekkes av loven var hovedgrunner til den lange forberedelsestiden. Partier og interessegrupper sto mot hverandre. Uenighetene i sykeforsikringssaken fulgte ikke fullt ut partiskiller. Skal man likevel trekke partipolitiske skillelinjer, kan det sies at et hovedskille gikk mellom borgerlige og sosialdemokrater. Men de borgerlige politikerne var splittet. Overordnet fulgte splittelsen fulgte heller en tradisjonell bruddlinje i norsk politikk; mellom by og land.

Johan Castberg var sterkt tilstede gjennom hele prosessen, først som deltaker på landsarbeidermøtene i 1880- og 1890-årene, deretter vekslende som stortingsrepresentant, formann i sosialkomiteen, statsråd og odelstingspresident i årene mellom 1900 og 1915. Hvilken posisjon hadde Castberg i saken? Her skal jeg bruke debatten omkring sykeforsikringen, og de ulike grupperingene i saken, som utgangspunkt for å belyse spørsmålet. Han ble i 1907 beskyldt for å ha forlatt sine ungdomsidealer i sykeforsikringssaken.¹³⁷ Er det en sannhet i dette, forandret Castberg standpunkt underveis? Og hvis han endret standpunkt, hvorfor gjorde han det?

¹³⁵ Folkeforsikringen var en tenkt invalide- og alderdomsforsikring for hele folket. Tanken hadde sitt utspring i Den parlamentariske arbeiderkommisjon (1894), og var vurdert som et reformalternativ parallelt med sykeforsikringen. Folkeforsikringen var, av ulike grunner, foretrukket av det såkalte bonde-Venstre, med Wollert Konow (Hedemark) i spissen. Johan Castberg var også en sterk tilhenger av folkeforsikringstanken. Det ble med tanken, folkeforsikringen ble vurdert som gjennomførbart i første 20 årene av 1900-tallet.

¹³⁶ Seip, 1994, s. 96.

¹³⁷ Arbeiderpartirepresentant Chr. Holtermann Knudsen i stortingsdebatten om gjennomførelsen av sykeforsikringen, 7. mai 1907. St.forh. 1906/07, bind 7, s. 2995.

Veien til første sykeforsikringslov

Før den første sykeforsikringsloven kom i stand i 1909, var tilslutning til private sykekasser eneste betryggelse ved inntektsbortfall som følge av sykdom eller død. I 1885 regnet en med at omtrent 37-38 000 var medlem, fordelt på mellom 220 og 240 private sykekasser rundt om i landet.¹³⁸ De aller fleste medlemmene var bosatt i byer og industristeder, og de var hovedsaklig arbeidere, håndverksmestere, småkjøpmenn eller funksjonærer av yrke. Edvard Bull d.y. anslår at nærmere halvparten av industriarbeiderne i 1885 var medlem av en sykekasse. Medlemstallet for arbeidere tilknyttet bygg og anlegg, transport osv. var antakeligvis langt færre.¹³⁹

Det fantes to hovedtyper av private sykekasser; den tvungne bedriftssykekassen der arbeideren var pålagt medlemskap, og den frie kassen, ofte dannet på initiativ fra arbeiderne selv. Kassene ga begrenset trygghet. Dagpenger, hjelp til lege og medisiner samt begravelseshjelp var områder kassene kunne dekke.

Dagpengeutbetalingene, for de som hadde krav på dette, var ofte lave, og hjelpen ble bare gitt under forholdsvis kortvarig sykdom. For å unngå for store belastninger på kassenes økonomi, ble medlemmer med uhelbredelige sykdommer utestengt.¹⁴⁰ For alle de som ikke var medlem eller ble utestengt, var fattigkassen eller privat veldedighet eneste alternativ.

Forhistorien til sykekassene går lengre tilbake enn 1885, allerede på 1840-tallet oppstod de første av sitt slag. Imidlertid er 1880-årene her et interessant utgangspunkt fordi det på denne tiden kan spores en økt interesse for saken fra statlig side.

Rikspolitikere ga saken større oppmerksomhet og etterhvert kom staten på banen med lovgivning og kontroll. Opprettelsen av Arbeiderkommisjonen i 1885 er et uttrykk for dette. Og som i flere andre sosiale reformer, startet det hele med et blikk utover Norges grenser. I Tyskland var det allerede innført tvungen offentlig sykeforsikring i 1883. Kunne dette være et forbilde for Norge? Ja, mente venstremannen Johan Sverdrup. Nei, mente arbeiderrepresentantene Karl Johansen og Johan Kjelsen, også medlemmer av Arbeiderkommisjonen. En annen modell var den danske. I Danmark

¹³⁸ Bjørnson og Haavet, 1994, s. 55.

¹³⁹ Bull d.y., 1985, s. 278.

¹⁴⁰ Bjørnson og Haavet, 1994, s. 56. Omtrent tiendeparten av medlemmene hadde krav på begravelseshjelp. Det dominerende flertall fikk dagpenger under sykdom og mer eller mindre hjelp til lege og medisiner.

hadde det på slutten av 1800-tallet bygget seg opp et betydelig medlemstall i sykekassene, basert på frivillighet.¹⁴¹ Dette ble ofte brukt som forbilde på hvorfor frivillig forsikring var veien å gå i Norge. Inspirasjon til tross, i realiteten ble den norske sykeforsikringsloven verken en kopi av den tyske eller danske, men tilpasset landets virkelighet. Før vi ser nærmere på hva den første sykeforsikringsloven inneholdt, skal vi raskt gå i gjennom dens reise fra proposisjon til vedtak.

Sykeforsikringens «ørkenvandring» startet i 1890, da Arbeiderkommisjonen la frem første forslag til lov. Proposisjon om sykeforsikring ble i årene fremover fremsatt flere ganger, av flere regjeringer. I 1893 fremsatte regjeringen Steen (V) en proposisjon om sykeforsikring. Da denne ikke ble vedtatt, fremsatte regjeringen Stang (H) proposisjonen på nytt året etter. Da denne heller ikke ble vedtatt, gjentok regjeringen Stang den i 1895. I 1896 fremsatte koalisjonsregjeringen Hagerup proposisjon om sykeforsikringen på nytt, med noen få revideringer fra tidligere forslag. Heller ikke denne ble noe av. I 1897 skjedde det samme som året før, heller ikke regjeringen Hagerups forslag ble ikke vedtatt. En ny syke- og ulykkesforsikringskomité ble nedsatt i 1900, og denne ga sin innstilling i 1902. Også denne gangen ble det med forslaget.

Først i april 1907 kom innstillingen som førte til et vedtak.¹⁴² Det var Stortingets sosialkomité som avga denne. Denne bygget på et initiativ fra året før. Da fremsatte representanter fra ulike partier forslag om sykeforsikringens gjennomførelse. Det ene forslaget kom fra representanter for Høyre og Venstre, det andre fra representanter for Arbeiderdemokratene, Johan Castberg inkludert. Budskapet var imidlertid det samme. Begge oppfordret regjeringen om å foreslå for det neste Storting å gjennomføre sykeforsikringen. Stortingets sosialkomité var på denne tiden under ledelse av Castberg. Komiteens innstilling av 1907 fikk, etter en omstendig debatt, støtte i Stortinget for de generelle prinsippene i lovforslaget. Saken ble sendt videre til en departemental komité som skulle utforme detaljene. 27. februar 1909 fremsatte regjeringen, under ledelse av Gunnar Knudsen, proposisjon om sykeforsikringens

¹⁴¹ I 1885 var omtrent 10 prosent av den voksne befolkning, ca. 140 000, medlem i en frivillig sykekasse. I 1905 var antallet medlemmer steget til 474 000, fordelt på 1379 sykekasser. Under stortingsdebatten i 1909 ble det sagt at 600 000 var medlem i en dansk sykekasse. Til sammenligning var 60 000 sykeforsikret i Norge på samme tid. Bjørnson og Haavet, 1994, s. 58.

¹⁴² St.forh. 1906/07, bind 6, Indst. S. XXXXIII, *Indstilling fra sosialkomiteen angaaende sykeforsikringens gennemførelse*.

gjennomførelse.¹⁴³ Castberg var da justisminister i regjeringen. September 1909 ble *Lov om sykeforsikring* lagt frem for Stortinget, og den ble vedtatt. Ørkenvandringen var over. Hva var politikerne uenig om siden det tok det såpass lang tid?

Ulike løsninger

I følge historikeren Anne-Lise Seip hadde alle borgerlige politikere ett felles ideologisk utgangspunkt om at private og frivillige ordninger i prinsippet var best.¹⁴⁴ Men de borgerlige politikerne gikk forskjellige veier. Wollert Konow representerte den fraksjonen av Venstre som mente at man burde ikke innføre mer «tvang i verden enn man er nødt til». Partileder i Venstre, Gunnar Knudsen var langt på vei enig.¹⁴⁵ Likevel anså han forsikringsplikt som det beste alternativet. Han la til grunn to hovedargumenter for forsikringsplikt. Disse bygget på Arbeiderkommisjonens drøftinger. Det første var tanken om at sykeforsikringsloven skulle danne fundament for ulykkes- og alderdomsforsikringen. For det andre lå det en manglende tro på arbeiderklassens evne til å selvstendig sørge for seg og sine i det lange løp.

Konfliktlinjene i sykeforsikringssaken kan spores helt tilbake til Arbeiderkommisjonens drøftelser på 1880-tallet. Der mente flertallet at det var gode grunner til å velge obligatorisk forsikring. Det var hovedsakelig to grunner til at dette ble foretrukket av flertallet i kommisjonen. For det første var det tenkt at sykeforsikringsloven skulle danne et fundament for de senere ulykkes- og alderdomsforsikringene. Man ønsket å innlemme flest mulig, først og fremst i arbeiderklassen, i de nye forsikringsordningene. Da var forsikringsplikt grunnleggende viktig. For det andre lå det et oppdragelsesmotiv til grunn for Arbeiderkommisjonens flertall om forsikringsplikt. Tanken var at arbeiderklassen selv ikke maktet å foreta de valg som på lengre sikt ville sørge for seg og sine familiemedlemmer. Den manglende oppslutningen om de allerede eksisterende frivillige sykekassene ble brukt som argument for å innføre forsikringsplikt.¹⁴⁶ En slik forsikring ville virke oppdragende, mente flere av medlemmene. Denne tvilen om arbeidernes evne til frivillig organisering som her ble uttrykt kom til å følge saken i årene fremover. I Arbeiderkommisjonen uttalte de to representantene fra

¹⁴³ St.forh. 1909, bind 3, Ot.prp. nr. 19, *Om utfærdigelse av en lov om sykeforsikring*.

¹⁴⁴ Seip, 1994, s. 99.

¹⁴⁵ Mjånes 1975, s. 53.

¹⁴⁶ Bjørnson og Haavet, s. 58.

arbeidersamfunnene motvilje mot det de kalte tvangsforsikringstanken. Denne motviljen ble videreført av Arbeiderpartiet i tiårene som kom.

På 1890-tallet utkrystalliserte det seg hovedsakelig to hovedgrupperinger i sykeforsikringsaken blant de borgerlige politikerene, disse kan kalles Konow-grupperingen og Knudsen-grupperingen.¹⁴⁷ Disse fulgte hver sin politiske strategi. Den første kan kalles kjempeløft-strategien. Denne la vekt på at sosiale reformer i størst mulig grad burde utredes grundig og sees i sammenheng. Deretter kunne man innføre flere tiltak samtidig, og ta et stort steg fremover. Wollert Konow og hans meningsfeller var representanter for denne strategien. Den andre kan kalles den skrittvis strategien. Denne tok sikte på å gjennomføre sosiale reformer i etapper, fremgangen skulle tas steg for steg. Venstre-monolitten Gunnar Knudsen sto i spissen for politikerne som foretrakk denne. Johan Castberg var også tilhenger av denne strategien. Han drømte stort og ønsket nok å få gjennomført flest mulige sosiale reformtiltak. Realistisk sett anså han skrittvis gjennomførelse som best egnet, om man skulle få til noe i det hele tatt. Akkurat denne tanken var sentral i Castbergs reformarbeid.

Hva inneholdt loven?

Loven bygget på forsikringsprinsippet. Lønnsarbeidere, som sto i annens tjeneste, var lovens målgruppe. Som lønnsarbeider regnet loven med alle arbeidere med en inntekt som helt eller delvis ble utbetalt i penger. Tjenestefolk i både by og bygd var medregnet. Hvorvidt tjenestefolket på landsbygda skulle inkluderes i personkretsen, var et stridsspørsmål under debatten. Videre var fast ansettelse, minimum seks dagers ansettelsestid, var en forutsetning. Nedre aldersgrense for innmelding var 15 år, øvre aldersgrense var 40 år.¹⁴⁸ Bare de med tilfredsstillende legeattest ble sykeforsikret. Også medlemmers ektefelle og barn under 15 år kunne få gratis legehjelp i tilfelle sykdom. Inntektsgrensen ble satt til 1200 kroner på landet og 1400 kroner i byene. Dette ville naturligvis utelukke selvstendige arbeidere og mange med lav inntekt i både by og landsbygd, som for eksempel småbønder, fiskere og håndverkere. Også sjøfolk i utenriksfart ble utelukket. Disse gruppene ble gitt tilgang til å melde seg inn i frivillig. Inntektsgrensene her var 700 kroner på landet og 1000 kroner i byene. Hver

¹⁴⁷ Avsnittet bygger på Mjånes, 1975, s.143.

¹⁴⁸ St.forh. 1909, bind 3, Ot.prp. nr. 19 *Om utfærdigelse av en lov om sykeforsikring*, s. 3-5.

kommune fikk sin egen kretszykekasse. Disse var selvstendige og sørget for egen drift. Det ble innført risikoklasser, premiene skulle baseres på inntektsklasser og sykdomsrisiko i de forskjellige virksomheter. Finansieringen ble fordelt slik: forsikringstakerne skulle betale 6/10, staten 2/10, kommunene 1/10 og arbeidsgiverne 1/10. Nøyaktig hva dekket forsikringen? Sykeforsikringens ytelser var delt i to, penger og legehjelp. Tannuttrekking og gratis hjelpemidler, som briller og brokkinde, var inkludert. Ved fødsel hadde forsikrede kvinner rett til seks ukers utbetaling av barselpenger og eventuell legehjelp. Begravelseshjelp var også medregnet i forsikringen.¹⁴⁹

Hvorfor ble sykeforsikringssaken aktualisert?

Hvorfor skjøt prosessen med sykeforsikringen fart fra 1906? Flere momenter peker i den retning av at forholdene lå bedre til rette for en gjennomførelse. Unionsspørsmålet, som hadde lagt stort beslag på politikken, var løst. Tanken om folkeforsikring synes av stadig flere politikere ugjennomførbar på dette tidspunktet. Det var også økonomiske oppgangstider. Politisk og sosialt meldte kravene om sosiale reformer med økende styrke. Sykeforsikringen var et av det første reformtiltak i en ny ekspansjonsfase i sosialpolitikken. Ett trekk ved fasen var at det i større grad enn tidligere ble ansett som nødvendig med offentlig tilrettelegging. Loven fra 1909 var nettopp et uttrykk dette, for økt statlig engasjement og ansvar. Særlig to hovedprinsipper lå til grunn for loven. Det ene var at det offentlige måtte ta et økt ansvar for de som ble arbeidsledige eller arbeidsudyktige på grunn av sykdom. Det andre var at ordningen skulle, til tross for en mer aktiv organisering og inngripen fra staten, bygge på selvhjelpsprinsippet.

Da Castberg ble stortingsmann i 1900, hadde det vært liten utvikling i sykeforsikringssaken i årene før. Han skrev i dagboken at landet hadde fått mindre reformvennlige storting fra ca. 1900 og utover.¹⁵⁰ Bakgrunnen for denne uttalelsen lå nok i ulike faktorer. Sosiale reformer kostet penger, ofte mye penger. Norsk økonomi opplevde i denne perioden en nedgangstid. Sparepolitikken fikk dermed en midlertidig renessanse, og kostbare sosiale reformer ble satt på vent. Unionskrisen med Sverige krevde økte forsvarsbevilgninger og nasjonalt samhold. Sosialpolitikken

¹⁴⁹ St.forh. 1909, bind 3, Ot.prp. nr. 19, *Om utfærdigelse av en lov om sykeforsikring*, s. 63.

¹⁵⁰ Castberg, 1953, *Dagbøker I*, 21. desember 1901, s. 66 og 12. januar 1902, s. 73.

kunne skape splittelse, og kombinert med en dårlig norsk økonomi, kom derfor sosiale reformer bakgrunnen. Både Wollert Konow (Hedemark) og Gunnar Knudsen uttrykte sammenhengen mellom økonomi og sosialpolitikk i denne perioden. Konow uttalte at en måtte være glad for at landet ikke hadde hatt sykeforsikring i disse årene.¹⁵¹ Knudsen mente at ingen «ansvarlig statsmand» kunne ta opp spørsmål som kunne «paaføre statskassen udgifter av nogen betydning.»¹⁵² Castberg på sin side var svært opptatt av både unionssaken og sosiale reformer. Hvorvidt dette kvalifiserte ham til å få merkelappen «uansvarlig statsmand» skal tas opp igjen senere i kapitlet. Det var altså en bred enighet blant politikerne at noe burde gjøres for å bedre situasjonen. Hvordan dette skulle gjøres, var det derimot delte meninger om.

Hvor gikk hovedskillelinjene i debatten?

I mai 1907 kom debatten om gjennomføring av sykeforsikringsloven opp i Stortinget. Representanter fra alle partier uttalte seg, og særlig dreide ordskiftet seg om lovens omfang og finansiering. Temaet var innstillingen Stortingets sosialkomité hadde levert i desember året før. Johan Castberg var formann i sosialkomiteen og forkjemper for loven, og derfor et naturlig mål for sykeforsikringens motstandere. Oppgaven her er ikke å foreta en grundig gjennomgang av alle argumenter og posisjoner, men se hvordan Johan Castberg stilte seg til loven og hans politiske linje i saken. Og hvorvidt hans posisjon kan sies å representere en tredje vei. Før jeg går nærmere inn på Castbergs politiske linje i saken, er det nødvendig å skissere hovedinnholdet i debatten.

Sykeforsikringssaken var tverrpolitisk. Politikere innad i Venstre og Høyre var splittet. Arbeiderdemokratene og Arbeiderpartiet sto samlet på hver sin kant. Sistnevnte var erklærte motstandere av forsikringstanken på prinsipielt grunnlag. Dette utdypes senere i kapitlet. Sykeforsikringsloven var en reform ovenfra. Positivt engasjement fra de grupper loven i hovedsak omhandlet, uteble. Det var i størst grad de borgerlige på Stortinget som påvirket innholdet i loven. Til tross for at det var de borgerlige politikerne som fikk størst innflytelse på utforming av loven vil det være misvisende å si at det var en samlet borgerlig støtte. De klare partipolitiske

¹⁵¹ Mjånes, 1975, s. 133.

¹⁵² Fra Gunnar Knudsens foredrag i Polyteknisk Forening 28.10.1904. Her sitert etter Mjånes, 1975, s. 133.

skillelinjene er ikke tilstede. På den positive enden av skalaen fant man Castbergs parti, Arbeiderdemokratene. De hadde helt fra starten av et positivt glødende engasjement for loven. På den negative enden av skalaen fant man arbeider- og bondeinteresser. Spredt i mellom ytterpunktene var politikere fra både Høyre og Venstre. Mot slutten av behandlingstiden ble også mange i Høyre positive til loven. Grunnen til at mange Høyre-representanter stilte seg positiv til loven har delvis bakgrunn i at flere arbeidsgiverorganisasjonene allerede ønsket en sykeforsikringslov.¹⁵³ Venstre på sin side representerte hele skalaen, fra de fremste forkjemperne for loven til de argeste motstanderne. Partiet var presset mellom ulike interesser. Hovedgrupperingene kan kalles by-Venstre og bonde-Venstre. Dette var særlig tydelig før konsolideringen av partiet i 1908. Arbeiderpartiet stilte seg i det store og hele svært kritisk til lovforslaget. Arbeiderbevegelsen og den frivillige sykekassebevegelsen var på tiden da loven ble utarbeidet heller ikke mektig eller tallmessig stor nok til å vinne fram og påvirke lovgivningsarbeidet i stor grad. I en slik situasjon fikk da også enkeltaktører som blant annet Johan Castberg politisk frirom til å opptre på vegne av arbeiderklassen.¹⁵⁴ Før jeg går nærmere inn på hans posisjon skal gå inn på motstanderens posisjoner og argumenter.

Selv om de ikke var tallmessig sterke nok til å påvirke lovens innhold i noen særlig grad, gjorde Arbeiderpartiet seg bemerket i debatten. Partiet begrunnet sin motstand mot loven med at dette var en ekstra byrde på arbeiderne og en klasseforsikring. De makthavende søkte en garanti mot de fattige klasser, uttalte arbeiderpartimannen Lars Olsen Sæbø i Stortinget 1906-07.¹⁵⁵ Dette argumentet var ikke nytt. De to arbeiderrepresentantene i Arbeiderkommisjonen mente dette var en særskatt, en «paa Forhaand udskrevet Fattigskatt». Forskringsplikt betød at arbeiderne ble tvangsforsikret og satt under offentlig «Formynderskab».¹⁵⁶ Chr. Holterman Knudsen uttalte under debatten i 1907 at arbeiderbefolkningen nok ikke ville bli så glad for en «saadan tvangsforsikring». Arbeiderne bar nok byrder allerede, mente han.¹⁵⁷ Selv

¹⁵³ Arbeidsgiverorganisasjonene ønsket å kople sykeforsikringsloven og ulykkesforsikringsloven, slik de var blitt lovet i 1894. Så lenge det ikke fantes noen sykeforsikringslov måtte arbeidsgiverne dekke sykekassenes utgifter ved bedriftsulykker.

¹⁵⁴ Bjørnson og Haavet, s. 23 og Bernsen i Ervik og Kuhnle (red.), 1993, s. 73-74.

¹⁵⁵ St.forh. 1906/07, bind 7, *Ang. sygeforsikringens gennemførelse*, s. 2965 (Sæbø).

¹⁵⁶ Begge sitat hentet fra *Arbeiderkommissionens Indstilling II*, (1890), 1893, s. 14 og 22. (Kjelsen og Johansen)

¹⁵⁷ St.forh. 1906/07, bind 7, *Ang. sygeforsikringens gennemførelse*, s. 2995.

ville Arbeiderpartiet ha en universell ordning, og la frem forslag om dette i 1909. Denne var *forslag til lov om sygeplejen*, og ble fremmet som et alternativ til Knudsen-regjeringens proposisjon, som ble fremmet samme dag.¹⁵⁸

Årsaken til motstanden mot sykeforsikringsloven blant bondeinteressene hadde først og fremst utspring to faktorer. Den første faktoren knyttes til sparepolitikkenes renessanse i denne perioden. I 1890-årene var det vekst i de offentlige budsjettene, og krav om sparing i offentlige utgifter var først og fremst bondepolitikk, båret frem av bonderepresentanter og motivert av bondeinteressene, skriver historikerne Bjørnson og Haavet.¹⁵⁹ Venstre var partiet som rommet flest talsmenn for bondeinteressene. Den andre faktoren kan knyttes til at politikerne som representerte bondeinteressene anså sykeforsikringsloven for først og fremst å være bypolitikk og arbeiderklassepolitikk.

Sykeforsikringslovens kanskje største motstander var Wollert Konow.¹⁶⁰ Han var fra Hedmark og stortingsrepresentant for Venstre. Han var i sosialpolitikken Johan Castbergs mektigste motspiller, og det har blitt sagt at de levendegjorde ytterpunktene i Venstre.¹⁶¹ Castberg selv skrev at Konow så på arbeiderdemokratene med «skjæve øine», og var særlig engstelig for at Castberg skulle få for stor innflytelse.¹⁶² Han var en sterk forsvarer av individets rettigheter overfor staten og var motstander av all type klasseforsikring. For Konow var likhetsidealet et uttalt mål. Alle med samme behov burde behandles likt enten de var små selveiere, håndverkere, fiskere eller kvinner som arbeidet på egen hånd og under levekår som ikke skilte seg vesentlig fra lønnsarbeidernes. I tillegg til forsvar for individets rettigheter og motstand mot klasseforsikring la han vekt på at det ikke måtte skje en økonomisk omfordeling fra bøndene og landdistriktene til arbeiderklassen og byene. I 1893 var Konow statsråd i Indredepartementet, og sto dermed bak den første proposisjonen til sykeforsikringslov som ble lagt frem. Denne ble det som kjent ikke noe av. Han skulle få ytterligere påvirkning på lovarbeidet som formann både i den første (1894) og andre parlamentariske Arbeiderkommisjon (1900). Bjørnson og Haavet skriver at han i høy

¹⁵⁸ St.forh, 1909, bind 5, Dokument nr. 19, *Forslag til lov om sygeplejen*.

¹⁵⁹ Bjørnson og Haavet, s. 63.

¹⁶⁰ For å skille Wollert Konow fra en annen stortingsrepresentant med samme navn var det vanlig å sette en H for Hedmark etter navnet. I denne teksten skal kun Konow fra Hedmark omtales.

¹⁶¹ Wilhelm Keilhau i Nerbøvik, Jostein (red.), 1969, s. 64.

¹⁶² Castberg, 1953, *Dagbøker I*, s. 47.

grad bidro til å forsinke arbeidet samtidig som han introduserte flere nye prinsipper som fikk betydning for den endelige loven. Ved å kreve likhet for alle småkårsfolk kunne Konow og hans kampfeller håpe på at ingenting ble gjort, rett og slett fordi samfunnets økonomiske ressurser ikke kunne dekke kostnadene.¹⁶³

Arbeiderdemokratene, med Johan Castberg og Olav Andreas Eftestøl i spissen, var sykeforsikringslovens forsvarere. Eftestøl var i denne perioden sosialkomiteens ordfører i saken, og Castberg uttalte at han stilte seg bak hans uttalelser i Odelstingsdebatten. Eftestøl var gjennomgående kritisk til Arbeiderpartiets reformmotstand, og mente at deres eget forslag om en universell sykepleieordning var urealistisk. I Odelstingsdebatten understreket Eftestøl at han ønsket at sykeforsikringsreformen var mer vidtgående, men at man måtte ta hensyn til praktisk politikk og til erfaringer gjort i andre land. Castberg og Eftestøl førte i hovedsak like argumenter. Da Castberg fikk ordet i debatten fremhevet han nødvendigheten av å få til en faktisk gjennomførelse av loven i daværende stortingsperiode. Man skulle ikke «forkludre» saken med å ta opp både det ene og det andre prinsipp til diskusjon, drøftelse og utredning, mente han.

I debatten ba han også den kommende komité å legge særlig vekt på et spørsmål som i innstillingen var «forholdsvis lite», men for ham var av stor betydning. Dette gjaldt støtte til barselkvinner. Den gjeldende lovgivningen forbød kvinner å arbeide en viss tid etter fødsel, men det fantes ingen offentlig barselpengeordning. Det var nødvendig å få på plass en rasjonell forsikringsordning som ikke bare gjaldt tiden etter fødsel, men også en rimelig tid før fødsel. Dette var for ham et humanitært krav.¹⁶⁴ Dette ble en av lovbestemmelsene Castberg arbeidet med i årene fremover, og blir tatt opp senere i kapitlet.

Castberg mente at Arbeiderpartiets motstandslinje i saken bygget på at de selv visste at deres politikk ikke lot seg gjennomføre slik virkeligheten var. Han foreslo for Arbeiderpartirepresentantene hvordan de burde behandle saken. Dersom han selv hadde vært i deres sted, syntes han at det ville det vært fornuftig å innrømme at deres politikk for tiden var ugjennomførbar. Videre ville han da gitt støtte til

¹⁶³ Bjørnson og Haavet, 1994, s. 65.

¹⁶⁴ St.forh. 1906/07, bind 7, *Ang. sykeforsikringens gjennomførelse*, s. 3000.

forsikringstanken i håp om at det litt etter litt ville utvikle seg i retning av det Arbeiderpartiet ville. Om arbeiderpartirepresentantene gjorde dette ville de utøve god og praktisk politikk, og ikke bare «lægge sig på tverke» fordi de ikke fikk det som de selv ville.¹⁶⁵ Han også var tydelig på at innstillingen han hadde vært med på å utforme i Sosialkomiteen var det riktige forslaget: «Vi vil have sagen løst – ikke slig, som hr. [Chr. Holtermann] Knudsen fra Kristiania vil have den, vi vil have den løst slig, som socialkomiteens indstilling vil have den [løst].»¹⁶⁶ Castberg var altså uenig i Holtermann Knudsens og Arbeiderbeiderpartiets forslag, og kritiserte dette. Hva var forskjellen mellom Arbeiderpartiet og Castbergs prinsipper?

Solidaritet - men på hvilken måte?

27. februar 1909, samme dag som Ot.prp. 19 *Om utfærdigelse av en lov om sykeforsikring*, ble lagt frem av Knudsen-regjeringen, la Arbeiderpartiets stortingsgruppe frem *forslag til lov om sygeplejen*. Der vises det til partiets program: «Det norske arbejderparti har som program «sykeplejen i beskatningen», d.e. en folkesykeforsikring i dennes videst mulige form med midlerne til dens iværksættelse opkrævet gennem skatter».¹⁶⁷ Arbeiderpartiet ville altså ha en lov som omfattet alle, finansiert over skatteseddelen. Dette hovedprinsippet ble sentralt i partiets motstand mot sykeforsikringen, og skilte dem fra andre partier og politikere. Bare representantene fra Arbeiderpartiet, syv i alt, stemte for dette i Stortinget, og forslaget ble forkastet. Allerede i på landsarbeidermøtet 1891 uttalte arbeiderpartiformann Carl Jeppsen prinsippet. Dette var kjent som «solidaritetsprinsippet».¹⁶⁸ Utgiftene skulle samfunnet stå for, og ordningen skulle komme alle tilgode. «[D]et skulde jo være samfundets opgave ... at tilveiebringe den størst mulige solidaritet mellem alle landets individer.»¹⁶⁹ Solidaritet var ikke bare et åndsprinsipp, men også et økonomisk prinsipp.

Castberg deltok på samme landsarbeidermøte og fikk der vedtatt en resolusjon om syke- og ulykkesforsikring, «bygget på solidaritetsprinsippet».¹⁷⁰ Det er denne uttalelsen arbeiderpartimannen Chr. Holtermann Knudsen brukte mot ham under

¹⁶⁵ St.forh. 1906/07, bind 7, *Ang. sygeforsikringens gennemførelse*, s. 2999.

¹⁶⁶ St.forh. 1906/07, bind 7, *Ang. sygeforsikringens gennemførelse*, s. 2997.

¹⁶⁷ St.forh. 1909, bind 5, Dokument nr. 19, *Forslag til lov om sygeplejen*, s. 2.

¹⁶⁸ Her sitert etter Mjånes, 1975, s. 117 og 180.

¹⁶⁹ St.forh. 1909, bind 8, Forhandlinger i Lagtinget, *Om sygeforsikringen*, s. 515. (Knudsen).

¹⁷⁰ Her sitert etter Sveum, 1940, s. 67.

stortingsdebatten i 1907. Nøyaktig hva dette prinsippet innbar går ikke frem av referatet fra møtet. Men at Castberg var klarere i talen under debatten i 1907 og uttalte at arbeiderne måtte betale sin del av innskuddene.¹⁷¹ Vi så i forrige kapittel at Castberg markerte seg på landsarbeidermøtet på Hamar i 1888. Allerede da gikk han i flere saker i opposisjon mot Arbeiderpartiet.

Castberg var altså, i likhet med arbeiderpartirepresentantene, opptatt av solidaritet, og snakket ofte varmt om dette. Solidaritetstanken blir en rød tråd gjennom hans sosialpolitikk. Imidlertid talte han og hans arbeiderdemokrater for at landet, og arbeiderne, var best tjent med at sykeforsikringen ble gjennomført gradvis, gruppe for gruppe. Dette var det meste den norske økonomien kunne tåle av sosial reform, mente de. Men reform måtte til, både av hensyn til de klasser som skulle forsikres, og av hensyn til samfunnsfreden. Castberg var dermed ikke enig med Arbeiderpartiet om gjennomføring av loven. Olav Andreas Eftestøl, Castbergs partifelle, ga i debatten at et stikk til arbeiderpartirepresentantenes forsøk på å fremme skattefinansiert sykepleie for alle; «Naar den socialistiske fremtidsstat bliver gennemført, er det naturligvis slut med slige puslerier som forsikring mot erhvervsudygtighed [...], sygeforsikring o.s.v.,». Eftestøl stilte seg svært skeptisk til deres mål: «... jeg har mine tvil om fremtidsstaten bliver gennemført i denne periode, kanske heller ikke i næste stortingsperiode.»¹⁷² Det er sannsynlig at Castberg tenkte det samme. Han uttalte senere på dagen at han ikke anså denne politikken som praktisk gjennomførbar.¹⁷³

Tilbake til spørsmålet om hvorvidt påstanden om at Castberg hadde i 1907 forlatt sitt ungdomsideal i sykeforsikringssaken. Han uttalte at han hadde sympati for tanken om beskatningsprinsippet som grunnlag for reformen. Men han anså det ikke som rent praktisk gjennomførbart i noen nær framtid, «[v]i har villet tage sagen praktisk.»¹⁷⁴ Det er helt tydelig at Castberg hadde et ønske om å få reformen gjennomført, og at han derfor gikk inn for en politikk som var mulig å få vedtatt i Stortinget. Men er denne politikken han her stiller seg bak så veldig annerledes fra det han uttalte på Landsarbeidermøtet i 1891? Solidaritetsbegrepet uttrykker en kontinuitet. Selv mente han at sosialkomiteens innstilling nettopp var bygget på solidaritetsprinsippet. To

¹⁷¹ Sveum, 1940, s. 67-68.

¹⁷² St.forh. 1906/07, bind 7, *Ang. sygeforsikringens gennemførelse*, s. 2987.

¹⁷³ St.forh. 1906/07, bind 7, *Ang. sygeforsikringens gennemførelse*, s. 2997.

¹⁷⁴ St.forh. 1906/07, bind 7, *Ang. sygeforsikringens gennemførelse*, s. 2997.

aspekt bidro til dette. For det første mente han at dette vil få arbeiderne til å gå sammen i fellesskap om oppgaven. For det andre mente han at samfunnet, med bidrag fra stat og kommune, tok del i å løse problemet. «... at det hele samfund altsaa skal være med om at løse en opgave som denne – det gaar da ikke an at haane den tanke og sige, at det er et brud paa solidaritetsprincippet.»¹⁷⁵ I tillegg mente han at fordi såpass mange fikk muligheten til å slutte seg sammen i sykeforsikringen ville den bli en slag «engros-ordning», og dermed ville flere få billigere sykebehandling enn hva man enkeltvis ville få.¹⁷⁶

Både Arbeiderpartiet og Castberg ønsket å ta i bruk staten som hjelpemiddel i sykepleieordningen. Forskjellen lå i hvor stor utstrekning staten skulle bidra. Særlig motsetningen mellom beskatningsprinsippet og forsikringsprinsippet var tydelig. Castberg stilte opp forsikringsprinsippet som eneste reelle alternativ. Arbeiderpartiet på sin side la et universelt beskatningsprinsipp til grunn. I 1907 var Castberg tydelig på at de forsikrede måtte bidra i finansieringen. Skiftet han standpunkt når han mente at arbeiderne måtte betale sin del? På et møte i Oplandenes arbeiderforening i 1890, antok han at arbeiderne ville ha vanskelig for å yte tilskudd til folkeforsikringskasser. Selv om han der spesifikt omtalte den tenkte folkeforsikringen, kan han ha tenkt det samme også om sykeforsikring. Han viste til en løsning der arbeidsgiverne betalte innskudd for sine ansatte. Dette møtet vedtok en resolusjon om at staten skulle yte det vesentligste innskudd i en alderdomsforsikringskasse, men at også arbeiderne selv måtte stå for noe av innskuddet.¹⁷⁷ På de neste arbeidermøtene innledet Castberg ofte. Et gjennomgangstema var forsikringssakene, og han understreket at arbeiderne måtte være med å bære byrdene. Man skulle løfte i flokk. Dette forble hans standpunkt også da han var stortingspolitiker og statsråd. Det er altså ikke noe i kildene som tyder på at Castberg gikk inn for beskatnings- eller statsforsørgelsesprinsippet som løsning i sykeforsikringssaken.

Diskusjonene om solidaritetsprinsippet viser en enighet mellom Castberg og arbeiderpartirepresentantene om at solidaritet var et viktig grunnlag for sosialpolitikken. De var bare ikke enige om tolkningen av dette prinsippet. Det

¹⁷⁵ St.forh. 1906/07, bind 7, *Ang. sygeforsikringens gennemførelse*, s. 2998.

¹⁷⁶ St.forh. 1906/07, bind 7, *Ang. sygeforsikringens gennemførelse*, s. 2999.

¹⁷⁷ Sveum, 1940, s. 68.

statlige ansvaret og finansieringen skilte. Er det da mulig å bruke de ulike tolkningene av solidaritetsprinsippet for å plassere Castberg i det politiske landskapet? Ja, absolutt. Hans tolkning av solidaritet viser at han i sykeforsikringssaken valgte en annen vei enn Arbeiderpartiet på den ene siden og hoveddelen av de borgerlige politikerne på den andre siden.

STYRKING AV FAMILIEN: MØDREFORSIKRINGEN

Sykeforsikringsloven trådte i kraft i 1911. Mange politikere var misfornøyd med loven og startet straks med å fremme forslag til forandringer. Dette markerer starten på *revisjonsfasen*.¹⁷⁸ Kreditsykekassenes Landsforening mente loven var vanskelig å praktisere, og Riksforsikringsanstalten utarbeidet nye lovforslag. Johan Castberg, med Katti Anker Møller i ryggen, var blant en dem som mente at loven var mangelfull. Her har jeg valgt å fokusere på det som Castberg kalte mødreforsikringen og som han var særlig opptatt av. Denne delen av sykeforsikringen «er en av de største opgaver, som ligger for - jeg kan gjerne si, alle civiliserte nationer nu og i en fremtid utover» uttalte han.¹⁷⁹ Det var også disse punktene som skapte størst debatt. Hva gikk Castbergs forslag til endring ut på, og hvordan plasserer han seg i forhold til de andre borgerlige og Arbeiderpartiet? Endret han posisjon sammenlignet med årene 1888-1909?

I juni 1913, da som sosial- og handelsminister, la Castberg frem proposisjon om revisjon av sykeforsikringsloven. Disse punktene var også tatt opp i den nye regjeringens programerklæring i februar samme år. Proposisjonen tok opp kritikken som var kommet inn, og som hovedsaklig dreide seg om to sentrale punkter: utgiftene var for store og loven var upraktisk. Den 15. oktober 1913 skulle hans proposisjon for andre gang behandles i Stortingets sosialkomité.¹⁸⁰ I juni året etter ble proposisjonen lagt frem for Odelstinget sammen med sosialkomiteens innstilling. Wollert Konow kom med forslag utsettelse, men dette ble ikke bifalt, og saken gikk videre til

¹⁷⁸ Begrepet er hentet fra Steinar Stokkes hovedoppgave *Fra sykeforsikring til Folketrygd. En studie av verdiendringer og strategivalg for et trygdepolitisk tiltak*, Institutt for statstvitenskap, Universitetet i Oslo, 1981. Stokke deler syketrygdssaken inn i tre faser; innføringsfasen 1885-1909, revisjonsfasen 1909-1956, og integreringsfasen 1945-1970.

¹⁷⁹ St.forh. 1914, bind 8, Forhandlinger i Odelstinget, nr. 28, *Sykeforsikringsloven*, s. 216.

¹⁸⁰ Proposisjonen ble første gang satt frem for Odelstinget i juni 1913. Den forsterkede sosialkomité mente de foreslåtte lovendringene var for omfattende og så det som mest hensiktsmessig å utsette saken. Odelstinget var enstemmig enig. Fuglum, 1989, s. 176.

realitetsbehandling. Grunnet utbruddet av verdenskrigen ble lovforslaget midlertid utsatt. I juli 1915 ble sykeforsikringen fremmet for Odelstinget og ferdig behandlet i Lagtinget. Loven ble vedtatt.¹⁸¹ Da disse forslagene gikk igjennom, var Castberg gått ut av regjeringen og tilbake til Stortinget.

I hovedsak, hva innebar lovendringene? Risikoklassene som ble innført på tampen av lovgivningsarbeidet noen år tidligere, gikk ut.¹⁸² Inntektsgrensene, både for den pliktige og frivillige forsikring, ble hevet. Aldersgrensen for den frivillige forsikringen ble hevet fra 40 til 50 år. Castbergs mødreforsikring styrket gifte kvinners rettigheter. Tidsrammen for utbetaling av barselpenger ble utvidet, tilsammen seks uker etter fødsel og to uker før fødsel. Både forsikrede kvinner og de forsikredes menns koner skulle motta fri jordmorhjelp i alle tilfeller.¹⁸³ Endringene førte til at antall forsikrede økte med ca. 80 000.¹⁸⁴

Debatten

En redegjørelse av de ulike politiske holdningene og hovedargumentene i debatten om revidert sykeforsikring er på sin plass. Forslagene til endring inkluderte altså en mødreforsikring innbygget i loven. Castberg så tilleggene som et skritt i retning av å føre sykeforsikringen over mot et utvidet familieforsikringsprinsipp. Da en samstemt sosialkomité godkjente proposisjonen i 1913 øynet Castberg håp om at «denne store reform» skulle bli gjennomført.¹⁸⁵ Det ble den også. Han fikk støtte fra ulike hold. Både personer og organisasjoner uttalte seg positiv om mødreforsikringen. Blant dem var medisinaldirektøren og flere anerkjente leger. Norske Kvinners Nasjonalraad, som hadde samarbeidet med departementet om forslaget, fremhevet jordmorhjelpen som en særlig viktig reform.¹⁸⁶ Likevel, debatten ble lang. Saken ble sentral under

¹⁸¹ St.forh. 1915, *Lov om sykeforsikring*, datert 6te august 1915.

¹⁸² 1909-loven hadde fire risikoklasser. Den nye loven endret antallet risikoklasser til to, men overlot til Riksforsikringsanstalten å avgjøre om disse skulle benyttes. Verken anstalten eller Sosialdepartementet anså det som mulig å foreta en slik inndeling, og ordningen falt bort. Bjørnson og Haavet, 1994, s. 75.

¹⁸³ St.forh. 1914, bind 8, Forhandlinger i Odelstinget, nr. 28, *Sykeforsikringsloven*, s. 218. Fullstendig fortalt foreslo denne tilleggsproposisjonen mødreforsikring, fri jordmorhjelp for forsikrede kvinner og for medlemmenes hustruer. Forslag om åtte ukers «barselpenge for de første og 40 kr. for de siste» og i alle tilfeller fri jordmorhjelp. Beregnet ville dette koste 1 ¼ million kroner årlig. De 40 kr til medlemmenes hustruer var et kompromiss, skrev Castberg. Han foreslo opprinnelig 48 kr., den øvrige regjering foreslo 30 kr. Castberg, 1953, *Dagbøker II*, s. 78.

¹⁸⁴ Stokke, 1981, s. 59.

¹⁸⁵ Castberg, 1953, *Dagbøker II*, s. 78.

¹⁸⁶ Seip, 1994, s. 199.

Stortingets vårsesjon 1914, og debatten om den kom til å fylle over halvdel av det offisielle debattreferatet fra Odelstinget.¹⁸⁷

Uenigheten om prinsippene i mødreforsikringen var i stor grad de samme som under debatten i forkant av den første sykeforsikringsloven. Representanter fra Venstre, og særlig de fra Vestlandet, pekte også denne gangen på at forsikringen først og fremst var til fordel for lønnsarbeidere, altså byfolket. By- og landskillet ble opprettholdt. 87 prosent av venstrerepresentantene som stemte for utsettelsesforslaget i 1914, kom fra landdistrikter.¹⁸⁸ Da Wollert Konow fremsatte utsettelsesforslaget, begrunnet han det med frykt for økte offentlige utgifter og generelle saksbehandlingsbetraktninger. Han innrømte at han på grunn av tidsmangel ikke hadde lest innstillingen. Men han mente at selv om han hadde rukket det, var det spørsmål som «ednu var gaadefuldt», blant annet den finansielle dekning, viktig å diskutere.¹⁸⁹ Dette utsettelsesforslaget fra Konow var det siste i rekken av hans forsøk på å hindre vedtak av sykeforsikringen.

I 1909 hadde Fredrik Stang og Høyre lagt frem sitt «liberale fremskrittprogram» der sosialpolitikken hadde vært sentral. Partiets representanter på Stortinget var da med å vedta sykeforsikringen. Noen få år senere var situasjonen svært annerledes. Et stort flertall av Høyres representanter stemte for Konows utsettelsesforslag i 1914. Høyres valgnederlag i 1912 utløste kritikk av det sosialpolitiske engasjement 1909-linjen la opp til. Bønder og by-konservative kunne i 1914, ut fra ønsket om å begrense offentlige sosiale utgifter, forenes i et felles krav om at partiet måtte vise moderasjon i sosialpolitikken. Høyres krav til reformpause preget partiets holdning til revisjonen av sykeforsikringen. Ønsket om å trappe ned tempoet i den offentlige sosialpolitikk manifesterte seg tydelig i den utsettelseslinje partiets stortingsgruppe fulgte overfor en rekke sosialpolitiske reformforslag som regjeringen Knudsen fremmet i valgperioden 1913-1915.¹⁹⁰ Høyre argumenterte for at næringslivets trivsel veide tyngre enn

¹⁸⁷ St.forh. 1914, bind 8, Forhandlinger i Odelstinget, s. 91-438 og Fuglum, 2006, s. 177.

¹⁸⁸ Stokke, 1981, s. 63.

¹⁸⁹ St.forh. 1914, bind 8, Forhandlinger i Odelstinget, nr. 28, *Sykeforsikringsloven*, s. 96-97 og Stokke, 1981, s. 62. Konow argumenterte for at en så stor og viktig sak ikke ville få en skikkelig behandling ettersom odelstingsrepresentantene først hadde fått innstillingen 30. mars. Man ville pga. arbeidsbyrden ikke makte å sette seg inn i den store saksmengden. Dessuten ville en realitetsbehandling i Odelstinget ta ca. tre uker og dermed gå langt inn i representantenes sommerferie, og dette synes han lite om.

¹⁹⁰ Mørk Karlsen, 1980, s. 97.

sosialpolitisk reform.

Motstanden mot mødreforsikringen baserte seg hovedsakelig på to betraktninger, skriver Steinar Stokke i sin hovedoppgave. Det første argumentet var av ren forsikringsteknisk art og hadde sitt utgangspunkt at mødreforsikringen ikke burde integreres i sykeforsikringen fordi den manglet forsikringstakerens krav til vilkårlighet.¹⁹¹ Fødsler var som oftest et resultat av planlegging og sykdom et resultat av det motsatte, hevdet høyrerepresentanten Henrik Ameln. Han henvendte seg direkte til Castberg i debatten: «...jeg tror, at selv hr. Castberg, hverken som statsraad eller som stortingsmand, vil kunne sige, at en nedkomst er en uberegnelig ting.» Man skulle avstå fra å «opmuntre til en stadig forøket indtræden av disse begivenheder.»¹⁹² Almeln mente at fødsel ikke var en «uberegnelig ting», og at det derfor ikke forelå betingelser for en forsikring. Det andre argumentet mot mødreforsikringen var at den ytterligere forsterket inntrykket av arbeiderklassen som sosialpolitisk målgruppe. Ved at mødreforsikringen ble gjort til en integrert del av sykeforsikringens ytelser, ble det de samme gruppene som fikk fordel av sykeforsikringen som av mødreforsikringen.

Mødreforsikringen og motstanden mot den også kan settes inn en større kvinnepolitisk kontekst. Castberg mente at kvinnene i Norge hadde rett til kreve at deres rettigheter blir ivaretatt, siden de også hadde stemmerett. Han pekte på at stortingsrepresentantene var valgt på grunnlag av stemmerettsordningen der også kvinner var inkludert. Ikke alle representantene var enig i Castbergs argument. Norske Kvinders Nasjonalraad hadde tidligere sendt inn krav om mødreforsikring til Sosialdepartementet. Henrik Ameln (H) viste til dette da han kom med denne uttalelsen:

Jeg tror ikke man skal høre for meget paa de kvinder hos os, som i visse henseender minder om de engelske suffragetter. Jeg mener at kvinderne udover landet har saa mange ægtemænd her, at de er godt representert, uten at man hører paa den hysteriske del av kvinderne i Norge.¹⁹³

¹⁹¹ Avsnittet nedenfor bygger på Stokke, 1981, s. 67-68.

¹⁹² St.forh. 1914, bind 8, Forhandlinger i Odelstinget, nr. 28, *Sykeforsikringsloven*, s. 222.

¹⁹³ St.forh. 1914, bind 8, Forhandlinger i Odelstinget, nr. 28, *Sykeforsikringsloven*, s. 270.

Denne uttalelsen stilte Castberg spørsmålstegn ved: «Hvad denne sidste bemerkning har med saken at gjøre, er mig komplet ubegripelig.»¹⁹⁴ For ham var de folkevalgte *hele* folkets representanter.

Castbergs tanke om mødreforsikring strakk seg utover sykeforsikringen. Barnelovene, vedtatt i 1915, var nært knyttet til dette. Begge reformene var et utslag av Castberg arbeid for å ta vare på og legge til rette for en god oppvekst. Den oppvoksende slekt var en samfunnsressurs. Fødselshyppigheten viste tegn til tilbakegang, og sammen med barnedødeligheten var dette en trussel for det norske samfunnet. Høyest barnedødelighet var det blant barn født utenfor ekteskap. Mødreforsikringen ville også ha en sykdomsforebyggende effekt, argumenterte Castberg. 8500 fødsler i Norge i 1913 foregikk uten sakkyndig hjelp, og fordi 70 prosent av alle kvinnesykdommer hadde bakgrunn i manglende kvalifisert hjelp ved tidligere fødsler.¹⁹⁵ Fri jordmorhjelp ville ikke bare komme disse fødende tilgode, men også hele samfunnet. Altså var også levekår og befolkningskvaliteten på nasjonalt nivå viktig for Castberg, og spådde en dyster fremtid dersom ingen ting ble gjort; «[o]g hvis evnen [...] svækkes i et folk, saa er det folk dømt.»¹⁹⁶

Mot de som var bekymret for statens utgifter, viste han til forsvarsutgiftene. De la for store byrder på folket, og sammenlignet disse med de mulige utgiftene til mødreforsikringen og fri jordmorhjelp. Forsvarsutgiftene var et eksempel på at staten ofret millioner av kroner på oppgaver som ikke ga noen direkte produktive resultater. Sykeforsikringen var derimot en oppbyggende reform og en investering i fremtiden, den skulle «styrke folkets kraft, styrke folkets evnet til at berge sig og gaa frem baade i det økonomiske liv og ellers.»¹⁹⁷ Han knyttet et individargument sammen med et samfunnsargument. Han anså at det var at staten og samfunnet hadde både ansvar og plikt å direkte gripe inn i for å beskytte mor og barn. Også i denne saken ser vi at det dukker opp et paternalistisk trekk ved Castbergs politikk.

Castberg påpekte at med den gjeldende sykeforsikringsordningen var det i størst grad de ugiftene mødrene som fikk støtte. Siden ordningen kun dekket legeutgifter til

¹⁹⁴ St.forh. 1914, bind 8, Forhandlinger i Odelstinget, nr. 28, *Sykeforsikringsloven*, s. 270.

¹⁹⁵ St.forh. 1914, bind 8, forhandlinger i Odelstinget, nr. 28, *Sykeforsikringsloven*, s. 217.

¹⁹⁶ St.forh. 1914, bind 8, forhandlinger i Odelstinget, nr. 28, *Sykeforsikringsloven*, s. 217.

¹⁹⁷ St.forh. 1914, bind 8, forhandlinger i Odelstinget, nr. 28, *Sykeforsikringsloven*, s. 219.

medlemmets hustru, var disse i stor grad uten beskyttelse i tilfelle graviditet og fødsel. Castberg spurte; «hvorfor har vi gjort denne skjelen?» Han svarte seg selv med å påpeke at det ennå ikke har blitt lagt den «rigtige oppfatning» til grunn. Den riktige oppfatningen var for ham å utøve et større likhetsprinsipp mellom kjønnene. Dette prinsippet hevdet han også i kampen om barnelovene og lik arverett for alle barn. Han påpekte at det som bringes inn i sykekassene fortrinnsvis kom mennene til gode. Dette var ikke rettfærdig, kassenes ytelser måtte komme hustruene, også de som arbeidet hjemme, til gode. Mannen og kvinnen arbeidet sammen i familien, og kvinnene hadde rett på sin andel av fellesinntektene, og dermed sykepleie i alle tilfeller.¹⁹⁸

En allianse mellom deler av Venstre, Høyre, Arbeiderpartiet og Arbeiderdemokratene sikret en realitetsbehandling av lovforslaget. Arbeiderpartiet hadde gått fra å være sykeforsikringens motstandere i 1909, til å støtte den i 1915. Denne gangen la de seg ikke på tverke, men støttet opp om forslaget. Alle deres representanter stemte i mot Konows utsettelsesforslag i 1914. Arbeiderpartirepresentanten Meyer Foshaug mente at dersom representantene skulle ta personlige hensyn til «hva der vil være mest hyggelig og mest letvint», ville det vært fristende å stemme for utsettelse. Men Foshaug pekte på at andre saker skulle behandles i høstsesjonen, og at man pliktet «at ta hensyn til den klasse av mennesker, som skal nyde godt av denne velsignede sykeforsikring.»¹⁹⁹ Arbeiderpartiets stortingsgruppe stemte samlet for forslaget i 1914. Dette til tross for at partiet aller helst ville at Castbergs mødreforsikring, i likhet med sykeforsikringen i helhet, ble finansiert ut fra beskatningsprinsippet. Hovedbegrunnelsen til denne helomvendingen var at sykeforsikringen fikk en positiv mottakelse i store deler av arbeiderklassen. Castberg varslet denne endringen da han i Odelstingsdebatten i 1907 uttalte at en forsikringsordning, der arbeiderne selv kunne bidra til å avskaffe den nedverdiggende fattighjelpen, var et gode for arbeiderklassen. I samme debatt argumenterte arbeiderpartirepresentanter for at sykeforsikringen ikke ville bli godt mottatt av denne gruppen. Der spådde de feil. I 1914 kunne man heller snu på argumentet. Loven var til fordel for arbeiderklassen, selv om den var ordnet etter forsikringsprinsippet. Partiet viste større evne til pragmatisk politikk enn få år tidligere.

¹⁹⁸ St.forh. 1914, bind 8, forhandlinger i Odelstinget, nr. 28, *Sykeforsikringsloven*, s. 217 og 219.

¹⁹⁹ St.forh. 1914, bind 8, Forhandlinger i Odelstinget, nr. 28, *Sykeforsikringsloven*, s. 97.

I motsetning til Høyre og Konow-grupperingen, førte Castberg absolutt ingen utsettelseslinje. Han la ned et stort stykke arbeid for å få den vedtatt. Proposisjonen om revidert sykeforsikringslov var bare en av sakene han fremmet i denne perioden. Hans jobb med fabrikktilsynsloven har vi allerede sett på, og innsatsen for barnelovene er tema for neste kapittel. Også i denne debatten, i likhet med stortingsdebatten om sykeforsikringens gjennomførelse i 1907, uttrykte Castberg sympati for tanken om at staten skulle bære utgiftene til sykeforsikringen. Han holdt fast på sitt syn om at til tross for at tanken var ideell, var det viktigere å se på hva som kan gjennomføres der og da.

Castberg oppsummerte debatten med at det var liten «ugreie» tilstede. Dette til tross for uenigheten blant debattens deltakere. Han mente at det er to oppfatninger som står mot hverandre. Den ene, at saken var så viktig at den fortjente de ofre som var skissert, og at disse ble ordnet på den mest praktiske mulige måte virkeligheten tillot. Den andre oppfatningen var at saken var viktig, men at ofrene ble for store og at disse ikke var forsøkt ordnet på den mest praktiske måte.²⁰⁰ For Castberg selv var det innlysende hvilken oppfatning som var den riktige. Han fikk med seg flertallet på dette.

Avslutning

I boken *Sosialpolitikken i Norge*, utgitt i 1965 av Høyres opplysningsorganisasjon, hevdes det at sykeforsikringsloven ble arbeidet frem av Høyre og Venstre i fellesskap. Arbeiderdemokratenes engasjement burde ikke glemmes etter min mening. Partiet var hele veien glødende engasjert i saken, og støttet opp om å få den gjennomført. Arbeiderdemokratene alene var ikke numerisk store nok til å utøve innflytelse, men partiets ledende politikere har utvilsomt spilt en rolle. Johan Castberg var en viktig pådriver og støttespiller gjennom sin rolle som formann i sosialkomiteen og som statsråd. Forut for gjennomføringen av første sykeforsikringslov hadde han med seg partifellen Olav Andreas Eftestøl i sosialkomiteen, som forøvrig tok over som formann da Castberg gikk inn i regjering. Arbeiderdemokratene hadde i perioden 1900-1915 til enhver tid minst et medlem i Sosialkomiteen.

²⁰⁰ St.forh. 1914, bind 8, Forhandlinger i Odelstinget, nr. 28, *Sykeforsikringsloven*, s. 268-269.

Et interessant moment er det at Castberg byttet roller flere ganger i løpet av sykeforsikringslovens vandring fra forslag til lov - og revidert lov. Da tanken om sykeforsikring først ble lansert på slutten av 1800-tallet, var Castberg fersk i politikken og først og fremst aktiv på i arbeidersamfunn, lokalpolitikken og på arbeidermøter. Da han ble valgt inn på Stortinget i 1900 kastet han seg inn kampen om sosiale reformer, sykeforsikringen en av dem. Som formann av Sosialkomiteen i 1906-08 var han med å føre den første sykeforsikringsloven i havn. Da han satt som sosialminister i årene 1913-14 la han ned et stort arbeid for å få i stand en revisjon av den samme loven. Denne revisjonen ble vedtatt i 1915. Da hadde Castberg trådt ut av regjeringen og gått over i Stortinget, og tok dermed del i avgjørelsen der. Var dette rene tilfeldigheter, eller bevisste taktiske valg fra Castbergs side? Her kan jeg kun spekulere, ettersom hans dagbøker ikke avslører noe om dette. Uansett, hans rolleskifte var neppe en ulempe for fremdriften i enkelte av sakene. Inger Elisabeth Haavet tar opp det samme i sin artikkel *Sosialdepartementet og Johan Castbergs tredje vei*. Haavet trekker fram Castbergs evne til å manøvrere sakene han forberedte som statsråd, frem til vedtak da han satt som odelstingspresident, og han at neppe led noen særlig ulempe ved å ikke lengre være under de beskyttende vinger - eller kanskje heller piskene - til «han Gunnar».²⁰¹

Videre trekker forfatterne av *Sosialpolitikken i Norge* frem at «sosialistene» ikke bare gikk imot forslaget om syketrygd i 1909, men i 1911 også foreslo å utsette lovens ikrafttreden og at et nytt lovforslag måtte utarbeides.²⁰² Arbeiderdemokraten Thore Myrvang antydte at arbeiderpartirepresentantene spekulerte i å få sykeforsikringssaken utsatt bare for å kunne hevde i valgkampen at de borgerlige partiene var reformfiendtlige.²⁰³ Situasjonen i 1915 var imidlertid annerledes. Arbeiderpartiets representanter hadde snudd og var med å sikre flertall for revidert sykeforsikring i Stortinget. Castberg skriver i dagboken 1. februar 1916 at til tross for verdenskrigen, fikk han gjennomført barnelovene og mødreforsikringen. Han påpekte at den konservative fløy av Venstre forgjeves forsøkte å «knække eller forfuske dem». For det er ikke et partis antall som er avgjørende, skrev han, men «energi, tro og

²⁰¹ Haavet, i Forbord (red.), 2013, s. 59-60.

²⁰² Warmedal og Elden, 1965, s. 81-82.

²⁰³ Seip, 1994, s. 105.

arbeide hos den og dem som tar oppgaverne i sin haand.»²⁰⁴ Arbeiderbevegelsen presset i denne perioden på for å sikre sosiale reformer mens den ventet på samfunnsomveltningen. Arbeiderklassen fikk økonomiske og sosiale gevinster av lovgivningen i denne perioden, men ble samtidig trukket nærmere inn i et samarbeid med det offentlige, påpeker Anne-Lise Seip.²⁰⁵ Dette endret deres egne organisasjoner fra uavhengige solidariske selvhjelpstiltak til statssubsidierte og offentlig kontrollerte hjelpeordninger. Dette var et skritt på veien mot et rent offentlig forsikringssystem.

Wollert Konow og Gunnar Knudsen vegret seg for økte utgifter, og Knudsen uttalte at «ingen ansvarlig statsmand» kunne påføre statskassen utgifter av betydning. Kan Johan Castberg få merkelappen som «uansvarlig statsmand»? Økonomisk sett er det vanskelig å gi Castberg denne merkelappen. Han mente de forsikrede måtte selv ta sin del av utgiftene, og hans sentrale argument om gradvis innføring av sosiale reformer peker i retning av en praktisk politisk linje. Kanskje det kan være grunnlag for å kalle ham en uansvarlig statsmann basert på hans radikale reformforslag som skulle komme kvinner og barn tilgode? Nei, merkelappen passer nok ikke helt med denne vinklingen heller. Selve grunntanken bak mødreforsikringen, at staten skulle ta større ansvar for de som falt utenfor den gjeldende ordningen, motsier dette

Hva var Castberg posisjon i syke- og mødreforsikringen grovt oppsummert? Det lå en befolkningspolitisk bekymring til grunn for Castbergs arbeid med syke- og mødreforsikringen. Styrking av de forsikrede mødres rettigheter skulle legge til rette for en sunn befolkning. Dette kom ikke bare den enkelte mor og familie til gode, men også hele samfunnet nøt godt av dette. I tillegg lå det et ønske om å likestille kvinnens arbeid i hjemmet med mannens lønnsarbeid. Dette skulle skape større likhet og rettferdighet mellom kjønnene. Sykeforsikringen skulle være en familieforsikring.

Gjennomgang av sakene viser også en kontinuitet i Castbergs posisjon. Han ble beskyldt for å forlate sitt ungdomsideal. Dette var en uriktig beskyldning. I allfall om man skal gå etter de skriftelige kildene jeg har fått tak i. Castbergs politikk i sykeforsikringssaken kan skisseres opp langs to hovedlinjer som uttrykker denne kontinuiteten. Ansvarliggjøring av arbeiderne og statsansvar er den første linjen vi

²⁰⁴ Castberg, 1953, *Dagbøker II*, s. 109.

²⁰⁵ Seip, 1994, s. 136-137.

kan følge. Castberg kan som ung politiker ha tvilt på arbeidernes evne til å betale innskudd i forsikringskasser, men viste da heller til en løsning der bedriften sørget for å betale innskudd for sine ansatte. Han ga hele veien gitt sin støtte til tanken om statlig tilskudd til sykekasser. Full statsforsørgelse anså Castberg som praktisk umulig, slik virkeligheten var. Her sto han midt i flokken av borgerlige politikere. Han hadde sine tanker om hva som burde gjøres i et ideelt samfunn, men satte praktisk politikk foran fremtidsutopi. Forsikringsprinsippet og skrittvis innføring av sosialreform gjør at han er helt på linje med andre borgerlige politikere, særlig de tilknyttet Venstre. Han mislikte den evige motstanden mot sosialreformer, slik han mente Arbeiderpartiets linje var i første del av sykeforsikringsprosessen, og han mislikte like mye klagesangen over at fremgangen i sosialpolitikken var for liten, for treg.

Hevding av solidaritetsprinsippet er den andre linjen. Castberg la noe annet i begrepet solidaritet, enn hva Arbeiderpartiet gjorde. Tanken om at alle skulle være med, var felles. Samfunnets ansvar for å sørge for dette, var også felles. Solidaritet var for Castberg noe som skulle gå på tvers av klasseskiller. Han ga uttrykk for at tanken om «at der fra felles kilde østes i et felles fat, hvorav det hele kunne taes», var for ham ideell, men ikke gjennomførbar.²⁰⁶ Han var i større grad opptatt av å føre en praktisk politikk, en politikk som kunne gjennomføres der og da. Det blir altså en forskjell mellom hva han mente var en helt ideell tanke, og hva han utførte i praksis. Han stilte klasseforsoning opp mot klassekamp, og ville bruke solidaritetsprinsippet i syke- og mødreforsikringen som et forebyggende middel mot samfunnsuro. Både stat og individ skulle bidra.

I første fasen av sykeforsikringssaken ser vi at det er et klart skille mellom Arbeiderpartiet på den ene siden og Castberg på den andre siden. I andre fasen av saken ser vi at Arbeiderpartiet var kommet mye nærmere Castberg. Tilnærming fra Arbeiderpartiets side til tross, det var noen grunnleggende uenigheter om det langsiktige målet og veien dit, som gjør det vanskelig å plassere helt på lik linje. Dessuten var det Arbeiderpartiet som nærmet seg Castberg, og ikke omvendt. Kan han heller plasseres blant de borgerlige? De borgerlige var splittet innad, og rommet

²⁰⁶ St.forh. 1906/07, bind 7, *Ang. sygeforsikringens gjennomførelse*, s. 2997.

bådet motstandere og tilhengere av syke- og mødreforsikringen. Castberg var sterkt uenig i argumentene til grupperingen venstremannen Wollert Konow gjorde seg til talsmann for. Denne grupperingen hadde hovedsakelig støtte i landdistriktene, og fikk flere ganger utsatt sykeforsikringen. At ordningen verken var til fordel for arbeiderne på landet eller økonomisk forsvarlig, var sentrale argumenter. Også Castberg hadde sin velgerbasis i landdistriktene, men i denne saken sto han på bysiden av by-og landskillet i saken, langt i fra den konservative Konow-grupperingen. Med seg hadde han den mer liberale og radikale delen av borgerlig side. Denne grupperingen vokste i årene frem til 1915, og sørget for gjennomslag i sykeforsikringssaken.²⁰⁷

²⁰⁷ Se blant annet Mjånes analyse av odelstingsvoteringene i 1897 og 1909. Et markant trekk ved odelstingsvoteringene i 1897 og 1909 var at Konow-gruppen tydelig tapte terreng mellom byrepresentantene. Likeledes kan omslaget også skyldes endret standpunkt i saken i store borgerlige kretser. [...] I 1909 hørte langt flere av representantene til liberale yrker. Embetsmanns- og skipsborgerskapsrepresentasjonen var nå langt svakere. Mjånes, 1975, s. 141-142.

KAPITTEL 5 – LIK ARVERETT FOR *ALLE* BARN

I forrige kapittel var Johan Castbergs arbeid med sykeforsikringen og dens innebygde mødreforsikring tema. Til en viss grad skal tråden derfra plukkes opp i dette kapitlet. Det som ble kjent som de castbergske barnelover hadde samme utgangspunkt som mødreforsikringen. Det lå en befolkningspolitisk bekymring til grunn for både mødreforsikringen og barnelovene, og de to er delvis overlappende. Begge lovområder illustrerer også en utviklingslinje i sosialpolitikken generelt, og i Castbergs politikk spesielt: en videreutvikling i samfunnsansvaret for barn og deres mødre. I mødreforsikringen dreide det seg om å styrke gifte kvinners og mødres rettigheter ved sykdom, graviditet og fødsel. I barnelovene var de ugifte mødre og deres barn som sto i sentrum.

Bedring av den ugifte mors kår var både kvinne- og classesak, og i første omgang var det særlig arbeidersamfunn og landsarbeidsmøter som fremmet den. Et nytt prinsipp for underholdsplikten hadde klar likestillingskarakter: far skulle yte likt med mor i forhold til forsørgelsesevnen. Også krav om lik arverett ble reist på disse møtene. Landsarbeidermøtene ble i årene fremover et nyttig forum for Castberg. Her uttalte han seg for saken og hentet støtte for saken i resolusjoner. Det lovkomplekset som bærer Castbergs navn, omfattet i alt seks forskjellige lover. I dette kapitlet skal jeg ikke behandle hele lovkomplekset, men rette oppmerksomheten mot de to første lovene: *Lov om børn, hvis forældre ikke har indgaat ægteskab med hinanden* og *lov om forandringer i arveloven*. Disse omhandler likestilling av barn født i og utenfor ekteskap og arverett etter far for barn født utenfor ekteskap. Hva skjedde fra Castbergs første forslag i 1888 til endelig lov i 1915? Og hva var hans sentrale argumenter?

Befolkningspolitikk

I perioden 1885-1920 ble moderskap og barneomsorg et stadig mer viktig politisk tema. Mor og barn var både befolkningspolitikk og sosialpolitikk. Uverdige levekår, spedbarnsdødelighet og sosial stigmatisering samt bekymring for hvilke problemer det moderne samfunnet ville skape dannet grunnlag for ny lovgivning. Johan Castberg, med støtte fra Katti Anker Møller, sørget for at bedring av mødre- og barns kår ble satt på dagsorden, og kjempet frem viktige lovendringer. Arbeidet for å trygge

moderskapet og skape bedre forhold i barns oppvekst gikk langs tre linjer. Arbeidervern var den første, med fabrikktilsynsloven av 1892 som et startpunkt. Økonomisk trygghet mot inntektstap var den andre linjen, og det er den som vil delvis stå i fokus i dette kapitlet, med ulykkesforsikringen i 1894 som et første uttrykk. Videre var sykeforsikringen i 1909 og utvidelse og revisjon av denne i 1915 bidro til sikring av økonomisk trygghet for mor og barn. Barnelovene og arveretten føyet seg inn i rekken av disse reformtiltakene.

Hva var bakgrunnen for Castbergs reformiver på dette området? Han hadde samme tanke med barnelovene som med særvern for kvinner i industrien og med mødreforsikringen. Barna var samfunnets viktigste ressurs og moderskapet måtte trygges. Moderskapets beskyttelse var også et sentralt motiv for hans forslag om nattarbeidsforbud. Castberg var ikke eneste som hadde slike tanker. Beskyttelse av barn lå i tidens strømninger. Et motiv var å sikre den oppvoksende slekts helse og velferd. Hensyn til barnet og hensynet til samfunnet falt sammen, skriver Anne-Lise Seip.²⁰⁸ Lover for å beskytte de uekte barna gikk inn som en del av det helsemessige opprustningsarbeid i tiden etter 1880. I 1880-årene var spedbarnsdødeligheten dobbelt så høy blant de uektefødte barna som blant de ektefødte. De fattige ugifte mødrene satte ofte bort barna til pleie hos private, gjerne til en lavest mulig kostnad. Sunnhetsinspektør i Kristiania, Hjalmar Berner, kunne dokumentere at årsaken til spedbarnsdødeligheten vanligvis lå i kunstig ernæring, som regel av dårligste slag.²⁰⁹ Berner uttalte seg for opprettelse av lover for å beskytte de utsatte spedbarna, og la fram eksempler på lignende lover i andre land. Castberg kalte statistikken uhyggelig, og at dette dannet grunnlaget for lovforslaget.²¹⁰ De uektefødte barna og deres mødre ble sett på som en sosial belastning og var lite forenlig med den kulturstat mange ønsket å bygge i Norge. Den sosiale nød de ugifte mødrene og barna deres opplevde, samt deres svake juridiske stilling ble oppfattet som en av de viktigste årsakene til kravet om reform.

Barn født utenfor ekteskap kom første gang inn under norsk lovgivning med Christian V's lov i 1687. Denne påla moren oppfostringsplikt og ga barnet navne- og arverett

²⁰⁸ Seip, 1994, s. 192.

²⁰⁹ Seip, 1994, s. 192.

²¹⁰ Castberg, 1953, *Dagbøker II*, s. 41-42.

etter henne. Barnet fikk dessuten halv arverett etter faren dersom han offentlig erkjente barnet som sitt. For øvrig var faren var fri for alle plikter overfor både mor og barn. I 1763 ble fedre til barn født utenfor ekteskap pålagt å betale halvparten av underholdsutgiftene til barnet fylte ti år, og i 1821 ble dette forlenget fram til barnet var femten år. Fra 1790 kunne disse fedrene dømmes til straff dersom bidrag uteble. Men det fantes på ennå ingen ordning, verken kommunal eller statlig, for å sikre inndrivelse av farsbidragene.

I 1892 ble *Lov om Underholdningsbidrag til Børn, hvis Forældre ikke har indgaaet Ægteskab med hinanden, m.v.* vedtatt.²¹¹ Da hadde spørsmålet allerede vært oppe i flere ganger sammenhenger. Saken ble reist både i De forende norske Arbeidersamfund i 1884 og på landsarbeidermøtet i 1885, og igjen på landsarbeidermøtet i 1888. Året før ble et forslag om lik arverett undertegnet av 25 venstremenn sendt til regjeringen. Dette var en gjenopptakelse av et forslag fremsatt i 1884.²¹² Da saken kom opp igjen i 1892, ble loven endelig vedtatt. Lovbestemmelsene skulle sikre en sterkere forsørgelsesplikt for far til barn født utenfor ekteskap. Nå ble det også foreslått et visst offentlig tilsyn med pleiebarn. Begge foreldre ble pålagt å yte etter økonomisk evne.

Proposisjonen loven bygget på tok også opp spørsmålet om arverett etter far for barn født utenfor ekteskap. Også dette var et krav fra landsarbeidermøtene. Mot to stemmer vedtok møtet i 1885 en henstilling til regjeringen om å fremsette lovforslag om å gi barn født utenfor ekteskap arv etter far og farens slekt. I tillegg til underholdningsplikten skulle farens plikt til å økonomisk sørge for sitt barn dermed stå i et mer «ligeligt» forhold enn tidligere.²¹³ Forslaget om arverett ble imidlertid ikke tatt inn i loven. Det var for «mange Vanskeligheder og Tvivl at overvinde» og det ble anbefalt å utrede saken mer grundig. I tillegg ble det påpekt at arveretten for barn født utenfor ekteskap i Norge allerede var gunstigere sammenlignet med andre land.²¹⁴

²¹¹ St.forh. 1892, Bind 9, *Lov om Underholdningsbidrag til Børn, hvis Forældre ikke har indgaaet Ægteskab med hinanden*, datert 6. juli 1892. Loven bygget på Ot.prp. nr. 10, 1892, der både underholdsspørsmålet og arverett etter far ble tatt opp.

²¹² St.forh. 1884, bind 5, Dok. nr. 13 og St.forh. 1887, bind 5, Dok. nr. 18.

²¹³ Forhandlinger ved Tredje Norske Arbeidermøte, Kristiansand, 1885, s. 149.

²¹⁴ St.forh. 1892, Bind 6, Indst. O. nr. 49, *Lov indeholdende Forandring i Arveloven af 31te Juli 1854*, s. 143.

En liten endring i arvespørsmålet ble det likevel. Tidligere lovgivning fratok barn arv etter moren og morens slekt dersom barnet var unnfanget i hor eller blodskam. 1892-loven endret dette. Barn ble da arveberettiget etter mor og morens slekt uansett.²¹⁵

Loven var imidlertid utformet slik at den fikk liten betydning i praksis. Barnet hadde fortsatt ikke noe selvstendig rettskrav overfor faren, men var prisgitt morens evne eller vilje til å fremme krav på dets vegne. Her lå et frivillighetsprinsipp til grunn. Flertallet av mødrene fremmet ikke krav.²¹⁶ I følge Castberg kunne mannen etter lovgivningen handle i legalisert ansvarsløshet og hadde en lovbeskyttet anonymitet.²¹⁷ Selv om 1892-loven fikk liten betydning i praksis bidro den likevel til at bevisstheten rundt disse «uekte» barnas stilling økte. Oppfatningen om at barnet hadde en selvstendig rett både overfor moren og faren ble mer utbredt. I tillegg kom tanken om at det offentlige måtte ta større ansvar, spesielt i de tilfellene der faren ikke oppfylte bidragsplikten.

Castbergs forslag i saken

Tanken om at det fortsatt var mye som kunne gjøres for disse barna må tidlig ha slått rot hos Johan Castberg. Allerede i starten av sin politiske karriere tok han tak i saken. Han kjempet for arveretten i 27 år - fra landsarbeidermøtet i 1888 til stortingsvedtak i 1915. På landsarbeidermøtet fremmet han forslag om «Faderens Pligt til at sørge for sine uægte Børn og om disse Børns arveret». Videre sto det:

Idet Arbeidermødet finder, at uægte Barn bør tage Arv saavel efter Fader og Fædrene Frænder som efter Moder og mødrene Frænder, og at Faderens Pligt til at sørge for sit uægte Barn bør sættes i et ligeligt Forhold til hans Vilkaar, samt at han desuden bør yde særligt Bidrag saavel til Moderens Nedkomst som til Barnets Daab²¹⁸

Forslaget henstilte fellesstyret for arbeidersamfunnene å tilkalle «for Hvervet særlig skikkede Mænd at udarbeide til Indbringelse for førstkommende Storting det eller de

²¹⁵ St. forh. 1892, bind 9, *Lov inneholdende Forandring i lov om Arv af 31te Juli 1854*, datert 27. juni 1892.

²¹⁶ Bare 18 % av mødrene reiste krav på barnets vegne. Seip, 1994, s. 193.

²¹⁷ St.forh. 1914, Bind 3, Ot.prp. nr. 5, *Om utfærdigelse av 1. Lov om barn, hvis forældre ikke har indgaat egteskap med hverandre, 2. Lov om forandringer i arveloven, 3. Lov om forandringer i loven om formuesforholdet mellem ektefæller, 4. Lov om forandringer i loven om adgang til opløsning av egteskap, 5. Lov om forældre og egtebarn, 6. Lov om forsorg for barn*, s. 2.

²¹⁸ Denne bygde på en resolusjon vedtatt på landsarbeidermøtet i 1885, et møte der Castberg ikke deltok. Forhandlinger ved Tredje Norske Arbeidermøte, Kristiansand, 1885, s. 149.

til Sagens Ordning fornødne Lovforslag.»²¹⁹ Forslaget ble enstemmig vedtatt. Ettersom referatet fra møtet er ufullstendig og ikke inneholder noe annet en selve forslaget er det vanskelig å vite hvorvidt dette skapte noen diskusjon overhodet.

Ettersom sentrale punkt som arveretten etter far og en utvidet bidragsplikt var utelukket fra denne loven, tok Castberg opp saken igjen i oktober 1901. Han satt da i Stortingets sosialkomité og fremmet forslag på vegne av fellesstyret for De forenede norske arbeidersamfund.²²⁰ Organisasjonen hadde på landsmøtet 1901 vedtatt en resolusjon som var klarere i talen enn vedtaket fra 1888. Bakgrunnen for vedtaket var Castbergs foredrag på samme møte, der han holdt et foredrag som omhandlet reform på dette område. På dette møtet ble hovedlinjene i Castbergs argumentasjon trukket opp, og han formulerte prinsippene han kom til å stå last og brast med i årene fremover. Han forberedte altså saken først på landsarbeidermøtet og tok den deretter videre på Stortinget. Han krevde at faren skulle ha samme plikt til å forsørge egne barn født utenfor ekteskap, som de som var født innenfor ekteskap. I tillegg tok han her opp navneretten for første gang. Alle barn skulle ha rett til å ta farens familienavn. Foruten rent praktiske prinsipper la han vekt på den moralske siden av saken. Barn hadde rett til å vite hvem som er dets foreldre, og faren skulle ta ansvar for sine handlinger.²²¹

Forslaget som Castberg fremsatte på vegne av De forende norske arbeidersamfund hadde åtte hovedpunkter. I korte trekk, og i tråd med argumentasjonen på arbeidermøtet, gikk disse ut på: Faren skulle ha samme forsørgelseplikt for alle sine barn, både de som var født i og utenfor ekteskap; faren skulle få skjerpet bidragsplikt både før, under og etter fødsel; straffeansvaret ved forsømmelse av bidragsplikten skulle skjerpes, og at barnet skulle få navne- og arverett etter faren. I tillegg kom et punkt om at samfunnet burde sørge for et bedre tilsyn med «forsømte børn.»²²² Moren skulle kunne kreve forskudd på underholdningsbidrag av kommunen dersom den

²¹⁹ Forhandlinger ved Fjerde Norske Arbeidermøte, Hamar 1888, s. 53.

²²⁰ St.forh. 1901/02, bind 5, Dok. 5 *Forslag fra de forenede arbeidersamfund, vedt. av repr. Castberg, til lov om underholdningsbidrag, hvis forældre ikke har indgaat ekteskap, samt til forandr. i lov om underholdningsbidrag til hustru og egne børn m.v.*

²²¹ Sveum, 1940, s. 77-78. (Referat av foredraget i Social Demokraten, 7. feb. 1901).

²²² St.forh. 1901/02, bind 5, Dok. 5 *Forslag fra de forenede arbeidersamfund, vedt. av repr. Castberg, til lov om underholdningsbidrag, hvis forældre ikke har indgaat ekteskap, samt til forandr. i lov om underholdningsbidrag til hustru og egne børn m.v.*

bidragspliktige far unnlot å betale. Stortingskomiteen foreslo i sin innstilling at saken ble oversendt regjeringen ettersom forslagene til nye lovregler var så betydningsfulle at de burde behandles mer inngående. Flertallet forutsatte at regjeringen også ville ta med spørsmålet om arverett og navnerett. Denne innstillingen ble oversendt regjeringen mars 1902.

Deretter, i 1903, sendte Justisdepartementet et rundskriv til landets amtsting, kommunestyre, byfogder og politimestre, for å få deres syn på saken. Svarene kom inn i løpet av årene 1904-1906. Flertallet av amtsting og kommunestyre i byene anbefalte at arveretten ble innført. Av amtsmenn, fogder og politimestre, var 32 mot og 21 for.²²³ I mellomtiden ser det ut til at Castberg igjen kom i en posisjon der hans stemme hadde vekt. I 1904 satt han i Stortingets justiskomite, og herfra presset han på for å få fortgang i saken. Han mente at det nå var på tide med en realitetsbehandling ettersom tidligere initiativ fortsatt svevde i luften. Igjen viste han til forslaget fra fellesstyret for De forende arbeidersamfund, om underholdningsbidrag for barn født utenfor ekteskap, fremlagt for Odelstinget i 1901/02. Han viste til at dette vant enstemmig tilslutning, og at arvespørsmålet i tillegg var sendt ut på høring blant landets amtsting. Tiden var inne for å ta saken videre, mente han. Derfor utformet han som medlem av justiskomiteen et konkret forslag om *forandringer i arveloven (arveret for børn fødte udenfor ægteskab m.v.)*.²²⁴ I tråd med tidligere vedtak skulle loven gi barn født utenfor ekteskap under visse betingelser arverett etter faren. Forslaget var dels svar på tidligere innvendinger om at det ikke forelå noe konkret lovforslag der omfang og innhold av reformen var formulert. Dels fremsatte han forslaget for å fremskynde prosessen.

Forslaget ble til en innstilling.²²⁵ I odelstingsdebatten om denne understreket flere representanter at saken var av såpass viktig karakter at den burde utredes ytterligere og grundig før de eventuelt kunne ta foreta vortering i saken. Castberg var utålmodig og understreket gang på gang at han ønsket å få fortgang i saken. Den hadde ligget for

²²³ Dale, 1969, s. 6.

²²⁴ St.forh. 1904/05, bind 5, Dok. 20, *Forslag fra repr. Castberg til lov om Forandringer i arveloven (arveret for børn fødte udenfor ægteskab m.v.)*.

²²⁵ St.forh. 1904/05, bind 6, Indst. O. nr. 47, *Innstilling fra Justiskomiteen angaaende forslag fra repræsentanten Castberg om Forandring i Arveloven*.

lenge i «departementets skuffer.»²²⁶ Derfor ønsket han å sende justiskomiteens innstilling til regjeringen med tillegget: «med anmodning om snarest muligt at fremlægge forslag til revision af vedkommende lovbestemmelser.»²²⁷ Dette ble bifalt. Likevel ble saken liggende i «departementets skuffer». Justiskomiteen påpekte at arvespørsmålet allerede var forelagt landets amtsting og bystyrrer til erklæring, og at de innkomne erklæringene var under bearbeidelse i departementet. På bakgrunn av dette mente komiteen at det var mindre rimelig å realitetsbehandle forslaget før administrasjonens overveielser forelå.

Det ble ikke den fortgangen i saken som han hadde håpet på. Ytterligere fire år gikk før regjeringen la frem forslag. Da var en ny regjering på plass, Gunnar Knudsen var statsminister og Castberg var justisminister. Igjen var Castberg i en posisjon som var gunstig; det ble ham som fremmet lovforslaget den 2. mars 1909. Han kalte det sine viktigste lovproposisjoner. Disse var 1) Om separasjon og skilsmisse, 2) Om barn født utenfor ekteskap, 3) Om konsesjon til ervervelse av bergverk, vannfall og skog, 4) Om vassdragsreguleringer, 5) Om revisjon av formannskapslovgivningen og om opphevelse av magistratembetene. Selv hevdet han at han «igrunden har hermed utført hvad der i første række stod for mig som min opgave ved min intræden i regjeringen».²²⁸ Her er det proposisjon to, Odelstingsproposisjon nr. 13, som tok for seg blant annet lik arverett for barn født i og utenfor ekteskap som er viktig.²²⁹ Den videreførte i stor grad argumenter og forslag fra 1904-innstillingen. Proposisjonen i 1909 var grundig, og viste blant annet til statistikk og uttalelser fra fagpersoner. Proposisjonen ble ikke realitetsbehandlet i Stortinget. Tidsmangel i vårsesjonen ble oppgitt som årsaken, og om høsten var det stortingsvalg.

Valgresultater og regjeringsforhandlinger

Høsten 1909 vant Høyre og Frisinnede Venstre stortingsvalget, og Knudsen og Castberg måtte forlate regjeringskontorene.²³⁰ Dette valget var det første

²²⁶ St.forh. 1904/05, bind 8, Forhandlinger i Odelstinget, *Forslag om Forandringer i Arveloven*, s. 350.

²²⁷ St.forh. 1904/05, bind 8, Forhandlinger i Odelstinget, *Forslag om Forandringer i Arveloven*, s. 351.

²²⁸ Castberg, 1953, *Dagbøker II*, s. 41.

²²⁹ St.forh. 1909, bind 3, Ot.prp. nr. 13, *Angaaende utfærdigelse av: 1. lov om børn, hvis forældre ikke har indgaaet ekteskap med hinanden, 2. lov indeholdende forskjellige bestemmelser om forældre og egtebørn, 3. lov indeholdende forandringer i lov om arv av 31te juli 1854 med tillægslov av 27de juni 1892*.

²³⁰ Regjeringen W. Konow (Søndre Bergenhus), sammensatt av representanter fra Høyre og Frisinnede Venstre.

stortingsvalget i Norge der kvinner med inntektsbasert stemmerett kunne delta. Dette ble det store gjennombruddsvalget for norske kvinner som politisk ressurs, med 295 000 nye stemmeberettigede og 163 000 avlagte kvinnestemmer.²³¹ Faktisk er det lenge blitt hevdet at utfallet, seier til Høyre og Frisinnede Venstre, skyldtes de nye kvinnestemmene, men uten at dette har blitt systematisk undersøkt.²³² I 2013 ble «De glemte kvinnevalgene» analysert nærmere av historikerne Eirinn Larsen og Lars Fredrik Øksendal. De tok for seg kvinners valgdeltakelse i 1901, 1907 og 1909 og gjorde «en uhytidelig sannsynliggjøring av de kvinnelige velgernes betydning for utfallet.»²³³ Resultatene av deres undersøkelser tyder på at flertallet for Høyre og Frisinnede ville ha gått tapt uten kvinnelige velgere. Venstre og Arbeiderdemokratene ville da ha utgjort den største partigrupperingen, men uten et rent flertall bak seg på Stortinget. Med et slikt resultat ville regjeringsoppdraget gått til Venstre. «Selv om kvinnene ikke var avgjørende for at Konow ble stortingsmann, var de helt avgjørende for at han kunne danne regjering», skriver Larsen og Øksendal.²³⁴

Hadde arverettsspørsmålet noe å si for kvinnenens stemmegivning? Dette er vanskelig å svare på uten å foreta undersøkelser, her tillater jeg meg kun å spekulere. Forskning viser at kvinner tradisjonelt sett har i større grad enn menn stemt borgerlig eller konservativt. Larsen og Øksendal påpeker at kvalifisert stemmerett for kvinner var en gavepakke for de konservative partiene.²³⁵ Kvinnene var delt i sitt syn på arveretten (dette kommer jeg tilbake til senere i kapittelet). Hovedsakelig mente motstanderne av arveretten at den var et angrep på familien. Kvinnene som kvalifiserte til stemmerett i 1909 var enten dette som følge av ektemannens inntekt, eller av at de selv hadde forholdsvis godt betalt arbeid. Disse sto ikke i målgruppen for loven, som jo nettopp var de ugifte uten tilstrekkelige inntekter. Det er naturlig å tenke seg at de stemmeberettigede kvinnene ikke uten videre stemte for politikerne som støttet opp om loven. Det skal nevnes at det kun var Arbeiderdemokratene som hadde

²³¹ Til sammenligning har vi anslått antallet kvinner som først fikk stemmerett med basis i 1913-vedtaket til 246 000 hvorav om lag 102 000 faktisk avga stemme. Beregningen forutsetter samme oppmøteprosent blant de som tidligere hadde kvalifisert i 1915 som i 1912. Anslagene er beregnet ut ifra SSB NOS V.128 Stortingsvalget 1909; SSB NOS V 189 Stortingsvalget 1912; SSB NOS VI 65 Stortingsvalget 1915. Larsen og Øksendal, 2013.

²³² Kaartvedt, 1984, s. 161.

²³³ Larsen og Øksendal, s. 581.

²³⁴ Larsen og Øksendal, s. 583.

²³⁵ Larsen og Øksendal, s. 576. Undersøkelsene viste at Arbeiderpartiet hadde fått ni flere mandater ved valget i 1909 dersom bare menn fikk stemme.

arverettsspørsmålet på sitt program. Det som er sikkert er at arverettsspørsmålet ikke var en prioritert sak for den nye konservative regjeringen. Dermed ble saken nok en gang liggende «i skuffen».

I 1912 satt en annen konservativ regjering med makten og justisminister Fredrik Stang (H) fremmet da Odelstingsproposisjon nr. 35.²³⁶ Denne tok i hovedsak opp de samme bestemmelser som Castbergs forslag, bortsett fra på to områder: arveretten og behandling av farsskap. Når det gjaldt arve- og navneretten ville man «for tiden» ikke gjøre endringer ettersom dette bød på prinsipielle betenkeligheter. Løsningen ble at det ble fremsatt et forslag som senere kunne utvides med arve- og navnerett. Når det gjaldt behandling av farsskap skilte proposisjonene seg fra hverandre ved at den castbergske foreslo at både mannen og kvinnen kunne avlegge ed, og hvis farsskapet var fastslått ved endelig dom, hadde mannen mulighet til gjenopptakelse av saken dersom nye opplysninger forelå. Den stangske proposisjon foreslo at omstendighetene skulle bestemme om det var mannen eller kvinnen som kunne avlegge ed, og den inneholdt ingen bestemmelser om gjenopptakelse av saken.

Den stangske proposisjon ble forelagt Stortinget for sent til at den rakk å behandles i 1912. Høsten samme år vant Venstre valget med stort flertall og Gunnar Knudsen ble tilbudt å danne regjering. Hvis det var slik at kvinnestemmeretten bidro til å sikre den konservative valgseieren i 1909, hvordan kan det da forklares at Venstre vant valget i 1912? I 1909 hadde Fredrik Stang og Høyre lagt frem sitt «liberale fremskrittprogram» der sosialpolitikken hadde vært sentral. Politikken skulle også danne en «front mot den radikal-socialistiske retning».²³⁷ I sin hovedoppgave skriver Per Willy Mørk Karlsen at oppslutningen om Stangs programlinje ikke alene kunne forklares ut fra partiformannens taktiske manøvrering under programforberedelsene, men at den skyldtes også at det i vide kretser i partiet hersket enighet om de liberalkonservative retningslinjer og ønske om å fortsette samarbeidet med det «uavhengige Venstre». Mørk Karlsen skriver videre at dette samarbeidet ble ansett som en forutsetning for konservativ valgseier i 1909, et forhold som bidro til at

²³⁶ St.forh. 1912, bind 3, Ot.prp. nr. 35, *Om utfærdigelse av 1. Lov om forsorg for barn, 2. Lov om barn, som er født utenfor ekteskap, 3. Lov om forældre og egtebarn*. Regjeringen Bratlie, sammensatt av representanter fra Høyre og Frisinnede Venstre.

²³⁷ Seip, 1994, s. 292.

partiets høyrefløy var villig til å strekke seg langt i liberal retning.²³⁸ Høyres valgnederlag i 1912 utløste kritikk av det sosialpolitiske engasjement 1909-linjen la opp til. Bønder og by-konservative kunne nå, ut fra ønsket om å begrense de offentlige sosiale utgifter, forenes i et felles krav om at partiet måtte vise moderasjon i sosialpolitikken.²³⁹ I perioden 1909-1912 ytret denne opposisjonen seg i første rekke som en regional agrarreaksjon mot «hovedstadshøyres» grep om partiorganisasjonen, og mot industripolitiske og kultur-liberale verdier denne delen av Høyre representerte, skriver Mørk Karlsen.²⁴⁰ Fredrik Stangs visjon om et nytt Høyre, et liberalt sosial-reformativt folkeparti, skapte splittelse innad i partiet og bidro til at det mistet valgflertallet i 1912. Gunnar Knudsen og hans konsoliderte Venstre må i denne sammenhengen ha blitt oppfattet som et mer samkjørt parti med klarere programlinje.

Arverettsspørsmålet fikk også betydning på et mer personlig plan da dette satte Castbergs forhold til Gunnar Knudsen på prøve og hans inntreden i regjeringen i spill. Da Knudsen mottok regjeringsoppdraget sørget Castberg for å være ute i tide og skaffe seg et forsprang. Kort tid etter at Knudsen påtok seg regjeringsoppdraget mottok han et brev der Castberg selv minte den påtroppende statsminister på nødvendigheten av «... at faa samlet alle de i snevrere forstand sociale saker enten i et særskilt departement eller i en særskilt avdeling».²⁴¹ Tonen i brevet var forsiktig og vennlig, men i realiteten formulerte han her sine minimumskrav for å gå med i regjering. Betingelsene var at det skulle opprettes et eget sosialdepartement eller en utvidelse og forsterkning av det allerede eksisterende sosialkontor i Handels- og industridepartementet.²⁴² Castberg hadde tidligere selv lagt saken frem for Stortinget, og begrunnet den både prinsipielt og praktisk. Han mente at et nytt syn på statens rolle og et stadig større sosialpolitisk oppgavefelt krevde plan og styring. Et sosialdepartement skulle bli et redskap for «maalbevisst arbeid» og skape «oversigt

²³⁸ Mørk Karlsen, 1980, s. 95.

²³⁹ Mørk Karlsen, 1980, s. 97.

²⁴⁰ Mørk Karlsen, 1980, s. 95.

²⁴¹ I sin hovedoppgave *Tollproblemet, slik det ble aktualisert i konflikten Castberg-Knudsen* hevder Ivar Jensen at Castberg i sitt brev stilte opp et eget sosialdepartement som et «hovedkrav» (s. 28) I brevet av 27.11.1912 nevner imidlertid Castberg dette og et styrket sosialkontor i handelsdepartementet som alternativer uten prioritering. Her sitert etter Fuglum, 1989, s. 150.

²⁴² Ved opprettelsen i januar 1903 hadde Handels- og industridepartementet to avdelinger med to kontorer hver. Industri- og sossalsaker ble behandlet henholdsvis i Industrikontoret og Sosialkontoret, som begge lå i Avdelingen for industri og sosiale saker. Utenrikssakene var fordelt på 1. og 2. utenrikskontor i Avdelingen for utenrikske saker. Hentet fra Forvaltningsdatabasen på nett. <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/enhet/2000/endringshistorie> (18.10.2012).

over og enhed i administrasjonen».²⁴³ Et slikt departement kunne han bruke til å fremme sine saker, deriblant arverett for barn født utenfor ekteskap. Castberg hadde fått lovnad om overflytting Handels- og industridepartementet da han ble justisminister i Gunnar Knudsens første regjering våren 1908. Dette skjedde ikke, og i 1913 mente han at tiden mer enn moden for å gi de sosiale saker større plass. Knudsens svar til Castberg var diplomatisk unnvikende i form og i innhold. Han avviste for tiden første alternativ, ønsket om å opprette et eget sosialdepartement, men holdt muligheten åpen for å skaffe de sosiale saker bedre behandling. Knudsen ville på dette tidspunkt ikke forplikte seg til noen konkret løsning.

Regjeringsdrøftelsene fortsatte og Knudsen unnlot å gi Castberg et tilbud om ministerpost. 15. januar 1913 avla Castberg den påtroppende statsministeren et besøk for å «spørge til hans befindende». Han skrev i dagboken at det hadde vakt undring og misstemning i en stor del av Venstre i Stortinget at Knudsen hadde holdt ham helt utenfor sine første konferanser om regjeringsdannelsen. Årsaken til utelatelsen mener Castberg skyldes at Knudsen har kommet under den konservative Konows innflytelse.²⁴⁴ Under dette besøket 15. januar kom imidlertid Knudsen med et tilbud. Han var ønsket som forsvarsminister. Som sjef for Forsvarsdepartementet kunne ikke han utrette stort på den sosialpolitiske arenaen. Han oppfattet en slik stilling som en *forvisning*. Svaret ble derfor et kort og bestemt nei. Kort tid senere ble Castberg tilbudt en stilling han anså som mer passende; ansvaret for Handels-, industri og sjøfartsdepartementet. Likevel takket Castberg nei også til denne stillingen. Begrunnelsen ha ga var at han måtte fastholde på sitt krav om overtakelse av de sosiale saker som betingelse for sin inntreden i regjeringen. I tillegg påpekte han manglende kompetanse på handels- og sjøfartssaker som et problem. Forhandlingene mellom de to fortsatte.

Knudsen må relativt tidlig under drøftingene i prinsippet ha oppgitt sin motstand mot at Castberg overtok de sosiale saker, skriver historikeren Per Fuglum.²⁴⁵ Knudsen kom enkelte av kravene i møte da han 26. januar 1913 lanserte alternativet som skulle bli den endelige løsningen. Dette forslaget var Castberg tilfreds med. Som handels- og

²⁴³ Castberg, 1953, *Dagbøker I*, s. 49-50, 69-70.

²⁴⁴ Castberg, 1953, *Dagbøker II*, s. 47-49. Sitatet ovenfor er også hentet herfra.

²⁴⁵ Fuglum, 1989, s. 162.

industriminister skulle han forberede en proposisjon med sikte på å samle de sosiale saker i en utvidet sosialavdeling i sitt departement. De fleste handels- og sjøfartssaker skulle til gjengjeld overføres til Utenriksdepartementet. Handels- og industridepartementet ville dermed i realiteten også bli et sosialdepartement, samtidig som tallet på departementer ble som før. Det var Castberg som insisterte på at antall departementer skulle forbli uforandret. Dermed var alt klart for at han kunne fortsette sin kamp for sosialpolitiske reformer fra sin sjefsstol i departementet.²⁴⁶ Han var fast bestemt på at han i løpet av stortingsperioden kunne vise til konkrete og viktige resultater på sitt spesialfelt, sosialpolitikken. Men dramatik i ellefte time skulle sette Castbergs inntreden i regjeringen på spill.

Den 27. januar, dagen etter at Knudsen og Castberg hadde kommet til enighet om plassering av de sosiale saker, møttes den påtroppende regjeringen. På dette møtet erklærte Knudsen at han fortsatt ikke kunne godta lik arverett for barn født utenfor ekteskap. Dersom hans synspunkt ikke oppnådde flertall innad i regjeringen ville det bli regjeringsskifte ettersom han ikke kunne kontrahere en slik proposisjon. Det kom ikke til noen enighet på dette møtet. Dagen etter møtet sendte Castberg et brev til Knudsen der han understreket at han anså det som en forutsetning at regjeringens medlemmer skulle stå fritt i barnelovssaken. Samme dag, på et nytt møte blant den påtroppende regjeringen, gjentok han det samme og at de «... ikke sattes under pres av kabinettsspørsmål».²⁴⁷ Castberg uttalte også at dette satte hans inntreden i regjeringen på spill, og at han var villig til å overlate sin tiltenkte stilling til en annen. De andre som var tilstede på møtet insisterte på at de to måtte komme til enighet. Enkelte uttrykte at de var villig til å stemme mot sin overbevisning, for å ikke risikere at statsministeren ble i mindretall og dermed sprengte regjeringen. «En storartet situasjon», i følge ham selv.²⁴⁸ I odelstingsdebatten om sykeforsikringens gjennomførelse i 1907 beskyldte Castberg Arbeiderpartiet for å legge seg på tverke mot sosiale reformer fordi de ikke fikk det slik som de ville. Denne gangen var det han selv som la seg på tverke. For hans del fungerte denne taktikken. Knudsen gikk med på at Castberg fikk ansvaret for utformingen av en barnelovsproposisjon og hvor han selv ga løfte om ikke å stille kabinettsspørsmål når saken skulle til behandling i

²⁴⁶ Allerede i juni 1913 ble departementet omorganisert til Sosial-, handels-, industri- og fiskeridepartementet.

²⁴⁷ Castberg, 1953, *Dagbøker II*, s. 60-61.

²⁴⁸ Castberg, 1953, *Dagbøker II*, s. 80.

Stortinget. Det Knudsen oppnådde til gjengjeld var en utsettelse av saken. En proposisjon ikke utformes før Handelsdepartementet var omdannet og et sosialdepartement var opprettet.

Castbergs argumenter

Hvorfor la Castberg så stor vekt på en likestilling av barn i arveloven? For å få tak i hans begrunnelse er særlig forslaget fra 1904 interessant, fordi han her går grundig til verks i sin argumentasjon. I hovedsak ble denne også videreført i proposisjonene fra 1909 og 1914. Vi skal se nærmere på hvilke argumenter Castberg la frem i forslaget. Først påpekte han at det ikke var sakens økonomiske aspekt, men det moralske hensynet som hadde bidratt til at den hadde vokst seg sterk i landet. Gjeldende lov, som bare ga barna arverett etter moren, var forkastelig, mente han. Den var bygget på at den oppfatning at det ikke var noe gjensidig ansvarsforhold mellom «uekte» barn og dets far. Underholdningsplikten var først og fremst en plikt overfor moren og det offentlige, slik at barnet ikke ble en byrde for fattigvesenet. Dermed sto faren uten plikter overfor barnet selv.

Castberg gikk til angrep på motstandernes argument om at et «uekte» barn var en fremmed for faren og hans familie, og at det var en krenkelse av de «legitime» arvingene dersom arveretten ble utvidet. Dersom en kvinne hadde barn født utenfor ekteskap, og deretter giftet seg og fikk flere barn, ville alle hennes barn, både de født i og utenfor ekteskapet, være rettmessige arvinger, påpekte Castberg. Hvorfor denne forskjellen? Jo, det hadde to grunner, mente han. For det første ivaretok den mannens interesse og anledning til å hemmeligholde resultatet av utenomekteskapelige forhold. For det andre var det svært vanskelig i et hvert tilfelle å få brakt på det rene hvem som var den virkelige barnefaren, «ikke blot efter vor lov nu, hvem der *kan* være».²⁴⁹ Nettopp dette å kunne finne ut av hvem som var den virkelige faren var et viktig prinsipp for Castberg. Farskapet var ikke bare viktig med tanke på økonomiske plikter. Det hadde større ringvirkninger. Han knyttet her et individargument sammen med et samfunnsargument. Det kom ikke bare barnet tilgode at barnets virkelige far ble kjent. Også samfunnet hadde godt av dette. Bevisstheten om at et farskap ikke kunne hemmeligholdes, ville frembringe større ansvarsfølelse og legge bånd på

²⁴⁹ St.forh. 1904/05, bind 5, Dok. 20, *Forslag fra repr. Castberg til lov Forandringer i arveloven (arveret for børn fødte udenfor ægteskab m.v.)*, s. 2.

mannens «letsindighed i at indlate sig paa løse forbindelser og i at bryde de tilsagn eller forudsætninger om paafølgende ægteskab, som saa hyppig har ført moderen ind i forholdet.»²⁵⁰ Castberg mente altså at offentlig kjent farskap ville føre til en større respekt for kvinner, færre løse forbindelser og færre fødsler utenfor ekteskap.

Castberg fortsatte med å fremheve de moralske aspektene ved saken. Å kreve gjeldende arverettslovgivning opprettholdt var moralstridig, hevdet han. Loven kunne friste mannen til å fornekte og forsømme sitt barn, og tvinge ham inn i løgn overfor sine nærmeste. Dette hindret ham i å ivareta sine farsplikter over barnet, som «moralens love og hans egen samvittighet vil opfordre ham til at holde.»²⁵¹ I tillegg til hensynet til barnet, kom hensynet til mannens kone: «ægteskabet kræver, at den nu saa hyppige fortielse afløses af større aabenhed, sanddruhed og alvor».²⁵²

Når det gjaldt underholdningsbidrag, nøyet samfunnet seg med å fastslå hvem som hadde hatt intim omgang med moren i tiden omkring unnfangelsen, og dermed var mulig far. Det dreide seg om et rent økonomisk spørsmål der løsningen var å sørge for at mor og barn led nød eller falt det offentlige fattigvesen til byrde. Ordningen tillot at flere menn kunne bli utpekt som mulig far, og at bidragsplikten ble delt på flere menn. Castberg knesette prinsippet om at barn bare kunne ta arv etter faktisk far. Hvis barnet skulle få arv etter faren, var det ikke nok med å fastslå hvem som var mulig far. Man måtte fastslå hvem som var den virkelige far. Hvis man kunne utpeke flere menn, ville barnet få arverett etter flere fedre. Ikke bare var det praktisk ugjennomførbart. Et slik forslag ville ikke vinne politisk tilslutning, og ville dermed bidra til å underminere hele arveretten. Videre pekte Castberg på å at man aldri helt kunne utelukke at en mann kunne lyve under ed. Barnet ville aldri kunne beskyttes fullstendig mot foreldrenes lettsindighet, «hvilket fremtræder i sin grelleste skikkelse, naar faderen fornægter sit fadersforhold under falsk ed».²⁵³ For å bringe det virkelige farskap på det rene, så Castberg to muligheter. I første omgang kunne man utpeke

²⁵⁰ St.forh. 1904/05, bind 5, Dok. 20, *Forslag fra repr. Castberg til lov Forandringer i arveloven (arveret for børn fødte udenfor ægteskab m.v.)*, s. 3.

²⁵¹ St.forh. 1904/05, bind 5, Dok. 20, *Forslag fra repr. Castberg til lov Forandringer i arveloven (arveret for børn fødte udenfor ægteskab m.v.)*, s. 2.

²⁵² St.forh. 1904/05, bind 5, Dok. 20, *Forslag fra repr. Castberg til lov Forandringer i arveloven (arveret for børn fødte udenfor ægteskab m.v.)*, s. 3.

²⁵³ St.forh. 1904/05, bind 5, Dok. 20, *Forslag fra repr. Castberg til lov Forandringer i arveloven (arveret for børn fødte udenfor ægteskab m.v.)*, s. 4.

faren ved at han skriftlig erkjente barnet som sitt overfor en myndighet, for eksempel i «betryggende former» overfor en prest eller menighetsforstander.²⁵⁴ Dersom det etter en slik erkjennelse kom opplysninger om at barnets mor i unnfangelsestiden hadde hatt omgang med flere menn, var det anledning til å gå videre og prøve saken for domstolen, innen en rimelig frist. Den første «farens» erkjennelse kunne oppheves dersom den var avgitt på falske forutsetninger. Altså, barn født utenfor ekteskap fikk arverett etter faren dersom farskapet var konstantert ved dom. Dommen måtte bygge på at det var overveiende sannsynlig at mannen faktisk var den virkelige far. Dersom domstolen ikke kunne fastslå det virkelig farskap fordi moren hadde vært med flere menn i tiden omkring unnfangelsen, og omstendighetene derfor var usikre, bortfalt muligheten til å fastslå arverett. Var farskapet på det rene burde hovedregelen i arvelovgivningen være *lik* arverett for *alle* barn, understreket Castberg.

Poenget med å gå inn på 1904-forslaget er å vise at Castberg var svært tydelig om sin posisjon i saken allerede da. Selv om han tidligere hadde uttalt seg til fordel for lik arverett for alle barn, var det først i 1904 at han fremmet et eget forslag om dette. Fra og med da framholdt han den samme linje i saken. Det er tydelig at han la vekt på de økonomiske og moralske prinsippene. Det vil være unødvendig å gå nærmere inn på proposisjonene fra 1909 og 1913 ettersom disse i all hovedsak inneholder det samme som gjengitt ovenfor. I 1909 viste Castberg til forslagene fra 1904, og gjentok at han også som justisminister sto for dette. En ting som kan trekkes frem som var at hans omtale av barna var noe annerledes og verdt å bemerke. I 1909-proposisjonen brukte han konsekvent brukte ordlyden «de børn hvis forældre ikke har indgået ægteskab» eller «de utenfor ægteskab fødte børn». I forslaget fra fem år tidligere brukte han «uegte». Hans egen ordbruk kan tyde på at han i 1909 i enda større grad ville vise at disse barna fortjente verdighet og likestilling.

De castbergske barnelovene

Den 16. januar 1914 ble Odelstingsproposisjon nr. 5 lagt frem av Castberg som da var sosial- og industriminister i Gunnar Knudsen andre regjering. Denne var i hovedsak lik 1909-proposisjonen. Denne gangen ble det et endelig vedtak. Den 10. april 1915

²⁵⁴ St.forh. 1904/05, bind 5, Dok. 20, *Forslag fra repr. Castberg til lov Forandringer i arveloven (arveret for børn fødte udenfor ægteskab m.v.)*, s. 5.

ble de øvrige barnelovene vedtatt.²⁵⁵ På denne tiden satt Castberg som odelstingspresident. Kristian Friis Petersen (V), en av hans støttespillere i barnelovsaken, hadde tatt over som sosialminister i 1914. Lovene gikk ikke gjennom uten motstand. Høyres representanter utgjorde den største gruppen av motstandere, og med seg hadde de også en del av Venstres representanter.

Det endelige lovkomplekset bestod av seks forskjellige lover. De fem første kan karakteriseres som vernelover, den sjette kan karakteriseres som trygghetslov.

1. Lov om barn, hvis forældre ikke har indgaat ægteskab med hverandre.
2. Lov om forandringer i arveloven
3. Lov om forandringer i formuesforholdet mellom egtefæller
4. Lov om forandringer i loven om adgang til oppløsning av ægteskap
5. Lov om forældre og egtebarn
6. Lov om forsorg for barn

Innholdet kan hovedsakelig deles i juridiske og økonomiske bestemmelser og kort oppsummeres slik: Loven innførte strengere bestemmelser når det gjaldt fastsettelse av farskap. Barn født utenfor ekteskap skulle få navne- og arverett etter faren og hans familie, ikke bare etter moren slik praksis hadde vært. Hensikten var å sørge for at barnet hadde samme rettslige forhold til både mor og far og dette barnet ville da bli juridisk likestilt med eventuelle barn født innenfor ekteskap. Loven skulle søke å fastslå at den oppgivne far virkelig var rett far, eller om han bare var mulig far. Barnets virkelige far ble juridisk ansvarlig. Dersom det var bevis for at en eller flere menn hadde hatt samleie med kvinnen i unnfangelsestiden kunne disse anses som mulige fedre etter «naturens orden», og disse ble regnet som bidragspliktige til barnet fylte 16 år. Disse ble da økonomisk ansvarlig. Barnet ville også få en rettsstilling uavhengig av moren, noe som førte til at myndighetene kunne søke farskapsfastsettelse og innkreve bidrag på vegne av barnet.

Mor og barn fikk økte økonomiske rettigheter. Forsørgelsesplikten innad i en familie ble skjerpet ved at man slo fast at foreldre hadde forsørgelsesansvar. Mannens

²⁵⁵ Da barnelovene ble vedtatt i 1915 var Castberg gått ut av regjeringen. Uenighetene mellom Castberg og Gunnar Knudsen, som hadde vært et tilbakevendende tema i mange år, ble for store og i 1914 leverte Castberg sin avskjedssøknad.

økonomiske plikter overfor barn født utenfor ekteskapet ble utvidet. I tillegg til bidrag skulle han dekke utgiftene omkring fødsel og sikre moren forsvarlig pleie i barseltiden. Skulle mannen ikke oppfylle sine økonomiske plikter ovenfor barnet kunne mødrene kreve bidrag fra kommunen til fødsels- og barselutgifter. Dette skulle være en sosial forsikring til moren og barnet, ikke fattighjelp. I slike tilfeller kunne kommunen kreve tilbakebetaling fra barnefaren, og nektet han å betale, kunne utgiftene regnes som fattighjelp til ham. De juridiske og økonomiske bestemmelsene var også tenkt å som bidrag til å styrke de ugifte mødrene og barna deres sosiale stilling.

Barnelovene ble regnet som pionérarbeid i europeisk barnelovgivning på denne tiden. Særlig to aspekter ved loven bidro til dette. For det første var fullstendig juridisk likestilling mellom barn født i og utenfor ekteskap lite anerkjent i andre europeiske land.²⁵⁶ For det andre fikk det offentlige ansvar for gjennomførelse av bidragsbestemmelsene. Dette var forskjellig fra loven vedtatt i 1892. Det var ikke lengre opptil moren å hevde krav på barnets vegne. Barnelovene fikk dermed langt større gjennomslagskraft, både for mor og barn og for synet på barneomsorg som et sosialt ansvar.²⁵⁷

Å tumle med prinsipper.

Ettersom 1909-proposisjonen ikke ble behandlet grunnet tidsnød, ble det proposisjonen fremsatt av Castberg i 1914 som ble debattert i Stortinget. Debatten som fulgte var lang og heftig. Castberg ble det naturlige mål og skyteskive for motstandernes angrep. Da han fikk ordet i Odelstingsdebatten i 1915 gikk han grundig til verks i forsvaret av loven. Referatet av talen hans fyller tolv sider i Odelstingstiende og han hadde også ordet omtrent 90 ganger i løpet av uken behandlingen av loven varte. De generelle prinsippene i loven var for han helt sentrale og avgjørende og han framholdt forsvaret hele veien. Argumentene mot loven var mange i både Odelstinget og Lagtinget, og debatten i helhet blir for stor til å behandle her. Poenget er å vise hovedargumentene omkring juridisk likestilling av barne og

²⁵⁶ Finland var eneste europeiske land som hadde vedtatt juridisk likestilling mellom barn født i og utenfor ekteskap (1913). Eksempler på barnelovgivning i andre europeiske land: I Frankrike var samme rettsprinsippet langt på vei anerkjent i 1912. Fra 1905 ble barn i Sverige, unnfanget under løfte om ekteskap ansett som ektefødte, men faren var bare bidragspliktig. I dansk lov fra 1908 ble barn arveberettighet dersom faren hadde erklært farskap. Rosenberg, 1981, s. 6.

²⁵⁷ Bjørnson og Haavet, 1994, s. 112.

arveretten spesielt og Castbergs posisjon. Jeg skal også gå nærmere inn på hvilke grupperinger som ukrystalliserte seg, og hvilke argumenter disse kom med.

Da Castberg sendte inn proposisjonen, noterte han i dagboken at det trolig var arveretten ville skape størst motstand.²⁵⁸ Debatten i Stortinget viste at han hadde rett i sine antakelser. Forbedring av barns kår var en sak som opptok mange politikere, og det var en enighet uansett parti at det måtte gjennomføres reformer på dette området. Skjerpelse av barnefarens plikter og ansvar overfor barn født utenfor ekteskap og en tilsvarende lettelse av morens stilling, var blitt et så sterkt krav at det var ingen som prinsipielt satte seg i mot det.²⁵⁹ En av dem som støttet disse delene av loven var høyrerepresentanten Hans Bauck: «Det er da i de to senere lovforslag, om forsorg for barn og om forældre og egtebarn, at man søker at naa dette maal. Disse love gjør det til samfundets pligt at sørge for, at intet blir efterlatt i saa henseende, saa da skulde man jo tro, at man paa denne maate var nogenlunde sikret.»²⁶⁰ Paragrafene i lov nr. 6, *Lov om forsorg for barn*, der blant annet statens økonomiske ansvar ble fastslått, ble vedtatt i Odelstinget uten større diskusjon. Så langt tverrpolitisk enighet.

Det som derimot skapte rabalder var lov nr. 1, *Lov om barn hvis forældre ikke har indgaat ekteskap med hverandre* og lov nr. 2, *Lov om forandringer i arveloven*. Lov nr. 1 handlet om juridisk likestilling av barn født i og utenfor ekteskap. Særlig viktig ble punktet om fastsettelse farsskap. Moren skulle pålegges å oppgi barnefaren. Det skulle søkes å fastslå om den oppgitte mann var barnets virkelige far og dermed familierettslig ansvarlig, eller om mannen bare var barnets mulige far, og dermed den bidragspliktige far frem til barnet fylte 16 år. Lov nr. 2 handlet om lik arverett for alle barn, både de født i og utenfor ekteskap. Argumentene omkring disse to lovene gikk inn i hverandre. Debatten om barnelovene i Odelstinget i 1915 ble en prinsipiell strid mellom to forskjellige livssyn, i følge Arvid Sveum. Tanken om juridisk likestilling førte til en alminnelig debatt om moral, familieinstitusjon og om kvinnens forhold til mannen og hennes stilling i samfunnet.²⁶¹

²⁵⁸ Castberg, 1953, *Dagbøker II*, s. 42.

²⁵⁹ Sveum, 1940, s. 84 og Dale, 1969, s. 12.

²⁶⁰ St.forh. 1915, bind 8, Forhandlinger i Lagtinget, *Barnelovene*, s. 4 (Bauck).

²⁶¹ Sveum, 1940, s. 84.

I likhet med Sveum trekker Lise Rosenberg fram at debatten om loven utviklet seg til en prinsippdiskusjon om ekteskapet og den legitime familieenheten. I denne diskusjonen sto hensynet til gifte kvinner sentralt. Dette skyldtes lovens prinsipielle bestemmelser om navne- og arverett for *alle* barn, ikke bare barn født inn i den legitime familien. Rosenberg peker også på at spenningsforholdet mellom «legitime» og «illegitime» forhold, gifte og ugifte kvinner, «ekte» og «uekte» barn, var så ladet at lovforandringer for den ene part umiddelbart syntes å berøre den andre part.²⁶² Diskusjonen om barnelovene i sin helhet gikk altså ut på mye mer enn bare en utvidelse av juridiske og økonomiske rettigheter.

I sin hovedoppgave skiller Anna Sofie Dale mellom en radikal eller konservativ posisjon i diskusjonen om juridisk likestilling og arverett.²⁶³ Posisjonene ser hun som uttrykk for ulike samfunnsoppfatninger og partipreferanser, men også som mer spesielle interesser. Debatten fortonet seg som en kamp mellom angripere og forsvarere, der begge sider hevdet de fremmet rettferdighet og moral. Arbeiderpartiet og Arbeiderdemokratene støttet lovforslagene og forsvarte dem, og vil nedenfor omtales som de radikale. Høyre og Frisinnede Venstre var gjennomgående i mot og var i angrepsposisjon og vil nedenfor omtales som de konservative. Venstre sto splittet mellom de to grupperingene. Dale viser også at det var et geografisk hovedskille. De fleste motstanderne av loven kom fra Vestlandet, mens de fleste av tilhengerne kom fra Østlandet. Ikke minst fulgte splittelsen innad i Venstre dette geografiske skillet.²⁶⁴ Dessuten ser vi her, i likhet med striden om sykeforsikringen, det tradisjonelle by- og landskillet i norsk politikk.

I grove trekk gikk Castberg og de radikales hovedargumentasjon ut på prinsippene rettferdighet og likhet mellom mann og kvinne. Gjeldende lov «utnyttet morsinstinktet til det ytterste, til at vælte det hele over på hende. ... Det er ikke for meget sagt, naar vi ser, hvordan forholdet i virkeligheten er.»²⁶⁵ Mannens privilegerte stilling og «legaliserte ansvarsløshet» ble altså angrepet. De ønsket en jevnere fordeling av plikter, og et samfunn der alle barn var likeverdige. Dette ville Castberg

²⁶² Hovedoppgaven bruker sentrale kvinnetidsskrifter til å belyse debatten om barnelovene og hvilke holdninger kvinner hadde til familie og ekteskap. Rosenberg, 1981, s. 1.

²⁶³ Dale behandler bare de to første lovene i barnelovskomplekset, d.v.s. *Lov om barn, hvis forældre ikke har indgået ekteskab med hverandre* og *Lov om forandringer i arveloven*.

²⁶⁴ Dale, 1969, s. 98-101

²⁶⁵ St.forh. 1915, bind 8, Forhandlinger i Odelstinget, *Barnelovene*, s. 24 (Castberg).

oppnå ved å både skjerpe bidragsplikten og dele ansvaret og byrdene mellom mor og far. Barn som var født utenfor ekteskap skulle ikke nektes goder og bli betraktet som mindreverdige. Det var samfunnets oppgave å sørge for at rettferdighet og likhet ble satt i stand og opprettholdt. Staten skulle komme på banen og sørge for barna dersom faren unnlot å oppfylle sine plikter. Det ble også trukket frem et moralsk perspektiv. Offentlighet omkring farsskap, at barnet skal kunne bære farens navn og ha rett til arv, ville gi menn større ansvarsfølelse og mer respekt for kvinnen. «Det gaar ikke an at fremtvinge følelser; men det, som det gaar an at fremtvinge, det er ansvar og pligtopfyldelse» uttalte en arbeiderpartirepresentant.²⁶⁶ Likesom moren var nødt til å vedkjenne seg barnet, skulle også faren det. Det var først og fremst av hensyn til barnet at Castberg og de radikale ville stille faren i det samme ansvars- og pliktsforhold til barnet som moren.²⁶⁷ Så fremt det var mulig skulle det virkelige farsskap fastsettes. Arverett måtte bygge på prinsippet om blodsband.

I grove trekk faller de konservatives argumentasjon i to hovedgrupper; prinsipielle etiske betraktninger og praktiske vurderinger.²⁶⁸ Dale skriver at de konservatives hovedargumentasjon kan deles ut fra forskjellig grunnsyn på likestillingen mellom barna. Den første typen argumentasjon satte ekteskapet og moral fremst. «Hvorfor skal vi kaste vort samfund ut i denne risiko, naar praktisk talt intet næverdig opnaaes for de uegte barn, mens derimot store samfundsværdier kan gaa tilspilde?» Samme taler fortsatte med at forslaget tilhengere var blendet av idealisme: «Ganske visst aander det av idealitet og visselig av varmt hjertelag; men efter mit skjøn er det ogsaa vidnesbyrd om skylapper, som har hindret i at se livets virkelige forhold.»²⁶⁹ Like rettigheter for barn født i og utenfor ekteskap ville si at man likestilte den løse forbindelse med en legitime forbindelse. Den likhet som de radikale ønsket gjennomført, ville frata ekteskapet sin posisjon som grunnleggende samfunnsinstitusjon. Arveretten skulle ha utgangspunkt i familiefellesskapet og måtte være et frivillighetsprinsipp.

²⁶⁶ St.forh. 1915, bind 8, Forhandlinger i Lagtinget, *Barnelovene*, s. 67 (Andreas Hanssen).

²⁶⁷ St.forh. 1915, bind 8, Forhandlinger i Odelstinget, *Barnelovene*, s. 25 (Castberg).

²⁶⁸ Dale, 1969, s. 16.

²⁶⁹ Begge sitat fra St.forh. 1915, bind 8, Forhandlinger i Lagtinget, *Barnelovene*, s. 7 (Hans Bauck).

Den andre typen argumentasjon fra de konservative henger sammen med forrige type argumentasjon, men var mer av praktisk art. Denne gruppen fremhevet at man ikke kunne lovfeste arverett fordi det ikke ville være mulig å bevise farskapet. Et sterkere økonomisk vern var nok i følge Bauck: «Der er imidlertid dem, som ikke finder sine idealer tilfredsstillet ved dette – de vil ogsaa skaffe de uegte barn navneret og arveret i forhold til faren.» Høyremannen fortsatte med å påpeke vanskelighetene ved denne lovbestemmelsen: «Her har imidlertid idealisterne støtt paa en pratisk vanskelighet, nemlig den, at det i saa mange tilfælde er umulig at sige hvem der er et uegte barns far.»²⁷⁰ «Betækning fra den retsmedicinske kommisjon av 7de febr. 1914» ga også begrunnelse for at det var umulig å føre et medisinsk paternitetsbevis støttet argumentasjonen.²⁷¹ Arveretten måtte bygge på et praktisk bevisprinsipp. Wollert Konow, viste seg også i denne saken å være en av Castbergs argeste motstandere. Konow var en av venstremennene som i 1887 fremmet forslag om lik arverett, men hadde senere forandret mening av praktiske grunner. Han føyet seg i rekken av flere venstremenn som mente at det var det praktiske bevisprinsippet som måtte gjelde for arveretten.

Fastsettelse av farskap og de økonomiske pliktene som fulgte samt en eventuell arv brakte altså sentrale spørsmål på banen i debatten. Jusprofessor Oscar Platou var blant dem som kom med sterk skyts mot lovforslaget. Etter hans syn ville resultatet av loven bli at kvinner med sikkerhet ville «legge seg etter fornemme gutter for å prakke sin barn på dem» og plassere «skjøgens sønn i bondens høysete».²⁷² Høyremannen O.B. Halvorsen mente Castberg «tumlet med prinsipper» i debatten, blant annet når det gjaldt likestilling mellom mann og kvinne.²⁷³ Halvorsen mente at han gjennom lesning av innstillingen fikk inntrykk av at det som hadde veiet tyngst var å få gjennomført likheten mellom kjønnene.²⁷⁴ De konservative søkte å forsvare etablerte verdier.

Tanken om kvinnes stilling i samfunnet spilte en rolle i debatten. Lovgivningen burde speile at kvinnens stilling var i endring, mente Castberg og de som støttet ham.

²⁷⁰ Begge sitat hentet fra St. forh. 1915, bind 8, Forhandlinger i Lagtinget, *Barnelovene*, s. 4-5 (Bauck).

²⁷¹ Dale, 1969, s. 16.

²⁷² Fra innlegg i Aftenposten nr. 225, 1909. Her sitert etter Mohr, 1968, s. 74.

²⁷³ Mohr, 1968, s. 76.

²⁷⁴ St.forh. 1915, bind 8, Forhandlinger i Odelstinget, *Barnelovene*, s. 9-22.

I proposisjonen av 1914 ble det lagt vekt på at gjeldende lovgivning forskjellsbehandlet mannen og kvinnens ansvar. Morens ansvar, plikt og byrde var tyngre fordi faren etter loven slapp lettere unna. Dette var den beryktede «mannfolkmoren» eller «dobbelmoren», skrive Dale.²⁷⁵ Misforholdet skyldtes en lovgivning kvinnene ikke hadde tatt noen del i. Arveretten måtte bygge på et likhetsprinsipp.

Castberg uttalte at det var tre grupper av kvinner som sto bak lovene. Alle de «ulykkelige mødre [...]» som vor lovgivning tillater svigtes og forlates og forstøtes» var en gruppe. En annen gruppe var de kvinner som «socialt set er deres søstre», og at saken derfor fikk tilslutning fra arbeider- og småårsfolkets kvinner. Den tredje gruppen fantes i andre kvinnekretser, fra samfunnslag der nøden ikke var så direkte, men som var bevisst på den urettferdighet dette skapte. Det kan tenkes at Castberg her mente hele kvinnesaksbevegelsen. De ugifte mødres og barna deres situasjon var også et hån mot den «civilisation» vi hadde her til lands, i følge Castberg. Det lå en dobbeltmoral i at Norge hadde innført kvinnestemmeretten, men likevel opprettholdt en lovgivning som satte kvinner og barn i en slik situasjon.²⁷⁶ I følge Castberg burde alle landets kvinner samle seg bak loven. Realiteten var ikke akkurat slik.

Både tilhengerne og motstanderne i saken hevdet at det dreide seg om en utpreget kvinnesak, i den forstand at den omhandlet kvinners situasjon, og dermed engasjerte mange.²⁷⁷ Det er ingen tvil om at kvinner i høy grad kom på banen. Både enkeltpersoner og foreninger engasjerte seg. En av forgunnsskikkelsene var Katti Anker Møller, som var aktiv kvinnesakskvinne og også satt i Norske Kvinners Nasjonalråd styre. Slik Castberg har blitt kalt barnelovenes far, kan Katti Anker Møller kalles barnelovenes mor. Han hadde en viktig støttespiller i sin henne. Hun var hans svigerinne og parhest i saken. Sammen arbeidet de for å fremme saken, både i den alminnelige folkeopinion og på politisk nivå. Hun holdt en mengde foredrag og skrev innlegg om saken, Castberg «gjette» saken gjennom alle lovgivende instanser, skriver Tove Mohr i biografien om Møller.²⁷⁸ Tilhengerne av loven appellerte både til

²⁷⁵ Dale, 1969, s. 12.

²⁷⁶ St.forh. 1915, bind 8, Forhandlinger i Odelstinget, *Barnelovene*, s. 23 (Castberg).

²⁷⁷ Rosenberg, 1981, s. 49.

²⁷⁸ Mohr, 1968, s. 61 og 73. Mellom 1901 og 1909 reiste Katti Anker Møller Norge rundt og holdt foredragene «Ugifte mødre» og «Om uægte barns retstilling».

morsfølelsen og kvinners «naturlige» trang til å beskytte vergeløse individer.²⁷⁹

Videre argumenterte tilhengerne at man også måtte se saken i en videre samfunnsmessig sammenheng. Katti Anker Møller fremhevet betydningen av alminnelig stemmerett for kvinner, og at det var viktig at kvinner deltok i offentlige spørsmål. I et innlegg i tidsskriftet *Nylænde* i 1901 pekte hun på «... hvor sundt og godt» det ville bli for samfunnet hvis kvinners innflytelse «lægges paa vægtskaalen.»²⁸⁰

Katti Anker Møllers synspunkter var kontroversielle og møtte adskillig motstand, også innenfor kvinnebevegelsen. Gina Krog og medisiner Alette Schreiner må også regnes blant de fremste tilhengerne av loven. Det var full oppslutning om lovforslaget i Arbeiderpartiets Kvindeforbund og stor tilslutning fra Venstrekvinnelaget.²⁸¹ På den andre siden sto blant annet Marie Michelet og foreningen Hjemmenes Vel som representanter for motstanderne.²⁸² 9. februar 1915 samlet Hjemmenes Vel tre tusen kvinner på et masse møte mot innføringen av arverett for barn født utenfor ekteskap.²⁸³ Norske Kvinders Nasjonalråd, paraplyorganisasjonen som samlet mange kvinneforeninger, blant annet Hjemmenes Vel, var splittet. I 1913 stemte 18 av Norske Kvinders Nasjonalråds ledd mot arverett, 12 ledd stemte for og 15 ledd unnlot å stemme.²⁸⁴ Motstanderne mente at loven ville skape en trussel mot hjemmet og de gifte kvinnene. Ekteskapets eksistens var avhengig av at samfunnet satte grenser mellom legitime og illegitime forhold. Kampen mot barnelovene ble sett på som en «hjemmenes sak» fremfor noe, og i videste forstand en kvinnesak, skriver Rosenberg.²⁸⁵ Arverettsspørsmålet avdekket at dette var en interessekonflikt mellom gifte og ugifte kvinner. Rosenberg hevder at debatten om barnelovene i sum dreide seg om bevaring av ekteskapet som institusjon, og ikke så mye om barnets og morens ve og vel. De gifte kvinnene fryktet tap av privilegier, og at deres barn skulle miste sin posisjon og fremtidig arv. Rettferdighet for barn født utenfor ekteskap ble til urettferdighet for mannens hustru og andre barn. Likestillingen mellom barna ville

²⁷⁹ Rosenberg, 1981, s. 50.

²⁸⁰ Rosenberg, 1981, s. 51.

²⁸¹ Rosenberg, 1981, s. 13.

²⁸² Hjemmenes Vel var forløperen til Norges Husmorforbund. Kristiania forening til værn om offentlig moral og Ø. og V. Bærums kvinderaad sendte også inn protestskriv. Dale, 1969, s. 18.

²⁸³ Bjørnson og Haavet, 1994, s. 116 og Dale, 1969, s. 18.

²⁸⁴ Dale, 1969, s. 18 og Agerholt, 1973 s. 270.

²⁸⁵ Rosenberg, 1981, s. 49.

viske ut forskjellen mellom «ekte» og «uekte», hevdet venstrerepresentanten Sivert Glærum.²⁸⁶ Mot Glæruns argument er Castbergs ordbruk i 1909-proposisjonen interessant. Hans konsekvente unngåelse av å kalle barna «uekte» var for ham nettopp en måte å viske ut forskjellene mellom barna. I debatten ga han tilsvaret på argumentene om at loven ville oppløse familien og ekteskapet. Han trodde ikke at ekteskapet eller familien ville svekkes ved at man utøvet rettferd og at man beskyttet de små barna. Han kom med en appell om å vise rettferdighet. Også arbeiderpartirepresentanten Andreas Hanssen rettet sterke ord i mot de konservatives argument: «Men saa vil jeg spørge: Hvem er svinet? Er det barnet, som er frugten av svineriet, eller er det manden? Barnet vil man ikke ha ind i familien; men manden selv, svinet, ham holder man paa med neb og klør!»²⁸⁷

Anna Sofie Dale peker på at kvinneforeningenes standpunkt i debatten om barnelovene samsvarer med hennes egen voteringsanalyse over stortingsmennenes holdninger. Motstandere tillot lovens konkrete virkninger for den enkelte familie størst viktighet, mens de som var tilhengere fokuserte på lovens prinsipielle virkninger. Uenigheten var til stede også innbyrdes innenfor borgerlig kvinneorganisasjoner og viste at partitilhørighet ikke var det mest utslagsgivende for kvinners standpunkt til barnelovene. Likevel konkluderer Rosenberg, i likhet med Anna Sofie Dale, at det var en sammenheng mellom politisk holdning og standpunkt til barnelovene. Tendensen var lik blant kvinner og kvinneforeningene som blant stortingsmenn: Kvinner med tilknytning til arbeiderdemokratene og Venstre, samt Arbeiderpartiet, var tilhengere av loven. Kvinner med tilknytning til andre borgerlige partier, særlig Høyre, var motstandere.²⁸⁸ Arverettsspørsmålet avdekket også en interessekonflikt knyttet til klasse og sivilstatus. Dale bruker sine voteringsanalyser til å trekke frem at siden skillet i saken delvis fulgte partiskillene, var dette også en kamp mellom overklasse og underklasse i noenlunde samme grad som kampen mellom konservative og radikale partier var det. Da var det naturlig at Venstre, som mer representerte middelklassen og som også hadde mer karakter av folkeparti, måtte bli splittet.²⁸⁹ Arveretten møtte motstand fra overklassekvinner og fikk tilslutning fra arbeiderkvinner. Dette talte for at sosial og økonomisk status var av betydning.

²⁸⁶ St.forh. 1915, bind 8, Forhandlinger i Lagtinget, *Barnelovene*, s. 73, (Glærum).

²⁸⁷ St.forh. 1915, bind 8, Forhandlinger i Lagtinget, *Barnelovene*, s. 16, (Andreas Hanssen).

²⁸⁸ Rosenberg, 1981, s. 146 og Dale, 1969, s. 18.

²⁸⁹ Dale, 1969, s. 101.

Anna Sofie Dale peker på at man kan undres hvorfor så mange progressive kvinner gikk i mot, kvinner som hadde kjempet for stemmeretten, frigjøring og likestilling og brutt så radikalt med inngrodde tradisjoner.²⁹⁰ Hvorfor fulgte de ikke Johan Castberg og Katti Anker Møller? Tove Mohr, Møllers datter, tar kvinnene i forsvar med å vise til at dette var et nytt og tidligere ukjent felt for kvinnesakens forkjempere. Katti Anker Møller førte kvinnesaken over i en ny fase – fra å være en kamp for kvinnes stilling i alminnelighet til å berøre mødrenes arbeidsfelt.²⁹¹

Debatten var altså en drakamp mellom de radikale som ville foreta store forandringer og bryte med tradisjonenn og de konservative som ville holde igjen, gå skrittvis frem og bygge på tradisjonen. Castberg anklaget de konservative for å være reformfiendtlige: «... at høre ... i sin store almindelighet har stillet sig mot de reformer, som vil bringe større retfærdighet og ansvar i disse forhold, mendens derimot venstre og arbeidernes partier har i sin store almindelighet hat sympati for dette ...»²⁹² En høyremann uttalte at de «dog burde ha anerkjendelse for, at vi har strukket os saa langt ...»²⁹³ Det som Anna Sofie Dale sammenfatter som de radikales argumentasjon, var i bunn og grunn Castberg argumentasjon. Han hadde med seg politikere fra Venstre og Arbeiderpartiet, men det var han som var sakens primus motor i denne perioden, og andre sluttet seg til hans prinsipper.

Avslutning

En kamp var vunnet for Johan Castberg og Katti Anker Møller. Men et stykke pionérarbeid kommer sjelden uten motstand. I forkant av lovvedtaket foregikk en opphetet debatt, ikke bare på Stortinget, men også på andre områder av samfunnslivet. Barnelovene skulle forbedre de ugifte mødrene og de uekte barnas sosiale, juridiske og økonomiske stilling, men ble satt inn i en større debatt om familie- og kvinnesak. Utvidelse av rettigheter knyttet til underholdningsplikten var i bunn og grunn de fleste politikere og interesseforeningene enige om. Derimot var det forslag om lik arverett etter far for alle barn som skapte splittelse. Radikale og konservative krefter sto mot

²⁹⁰ Dale, 1969, s. 18.

²⁹¹ Mohr, 1968, s. 70 og Dale, 1969, s. 18

²⁹² St.forh. 1915, bind 8, Forhandlinger i Odelstinget, *Barnelovene*, s. 33-34 (Castberg).

²⁹³ St.forh. 1915, bind 8, Forhandlinger i Lagtinget, *Barnelovene*, s. 46 (Hans Bauck).

hverandre.

Odelstingsproposisjonen fremmet av den konservative regjeringen i 1912 viste at tanken om barneomsorg lå i tiden. Denne proposisjonen utelukket navne- og arveretten. Castbergs proposisjon, som foreslo lik navne- og arverett for alle barn må derfor regnes som radikal i sammenligning. For ham var det ikke nødvendigvis de rent økonomiske og praktiske hensyn knyttet til navne- og arveretten som var viktigst. Han innrømmet at det nok i de aller fleste tilfeller ikke var noe å arve. Prinsippet om likestilling, verdighet og ansvar sto sterkere. Castberg var godt plantet på den radikale siden i denne saken. Motstanderne av arveretten delte seg i to hovedgrupper: de som var i mot av prinsipielle grunner og de som var i mot av praktiske grunner. Gruppen som argumenterte mot av prinsipielle hensyn, var den gruppen som sto lengst fra Castbergs posisjon. Debatten og oppsummeringen ovenfor viser at Castberg og hans parti sammen med Arbeiderpartiet og deler av Venstre utgjorde den radikale grupperingen i saken. Arbeiderpartimannen Andreas Hanssen uttalelser i debatten minnet tidvis svært om Castbergs retorikk: «Der er her forhold som gjør sig gjældende, som vi er nødt til at rette paa, fordi de ikke længer stemmer med vor retfærdighetsfølelse, med de hensyn samfundet skylder sine svakeste skabninger.»²⁹⁴ Den radikale grupperingen skilte seg klart fra den mer konservative grupperingen som besto av Høyre, Frisinnende Venstre og den ene halvdel av Venstre. Det finnes ingen store linjer å trekke mellom argumentasjonen til Castberg og de konservative. Han og Arbeiderpartiet sto på lik linje hele veien.

Prinsippene og argumentene var delvis overlappende for syke- og mødreforsikringen og barnelovene. For å kunne danne et større bilde av Castbergs politiske linje skal de to sakene kort sammenlignes. Hva var de grunnleggende forskjellene og likhetene? Saken om lik arverett berørte andre deler av livet enn syke- og mødreforsikringen. Argumentasjonen var derfor annerledes. Castberg la større vekt på de moralske hensyn av arverettsspørsmålet. I syke- og mødreforsikringen argumenterte han for det meste for de praktiske hensyn. Det var imidlertid store likheter mellom hans politikk på de to områdene. I syke- og mødreforsikringssaken står tanken om ansvarliggjøring igjen som en hovedlinje i Castbergs politikk. Denne linjen fantes også i

²⁹⁴ St.forh. 1915, bind 8, Forhandlinger i Lagtinget, *Barnelovene*, s. 14 (Andreas Hanssen).

arverettssaken. Fedre skulle ikke lengre løpe fra ansvaret. Ansvarliggjøring av fedrene mente Castberg kunne oppnås ved at far fikk både økonomiske og juridiske forpliktelser til barnet. I et større perspektiv gikk ansvaret for barn født utenfor ekteskap fra å være et rent morsansvar til et foreldreansvar og et samfunnsansvar. I tillegg til ansvarliggjøring, kan en annen linje i saken trekkes opp; likhet. Castberg hevdet at større likhet mellom både mann og kvinne og mellom barn født i og utenfor ekteskap, var et gode. Likhetsargumentet ble også hevdet i syke- og mødreforsikringen. Castberg brukte ikke begrepet solidaritet i noen særlig grad da han snakket om arveretten. Likevel lå det mellom linjene at hans tanke om verne de svake i samfunnet, og forsøke løfte dem opp, også gjaldt her. Det paternalistiske trekket er synes også i barnelovsaken. Han fremsto som en slag far for alle barna. Vittighetsbladet *Hvepsen* trykket i 1915 en karikatur der en gråtende Castberg i Stortinget «talte saa indtrængende som om han var far til alle landets uegte barn.»²⁹⁵

Castberg formulerte tidlig prinsippene han kom til å stå ved gjennom hele prosessen. Ordene rettferdighet, likhet og ansvar ble gjentatt gang på gang. Han startet i det små, med å fremme forslag på landsarbeidermøtet i 1888 med endte med et brak i 1915. I løpet av prosessen vant han politisk styrke og tilla saken større betydning. Av lovene behandlet i denne oppgaven er det i tilblivelsen av barnelovene at Castbergs personlige innsats må tillegges størst vekt. Sammenfattet sett førte han i stor grad samme linjer i denne saken som i syke- og mødreforsikringssaken. Disse prinsippene lå som en grunnmur hele veien, men fikk ulik utforming i praksis i de ulike sakene. Castberg så lik arverett for alle barn som et grunnleggende viktig virkemiddel for å øke menns ansvar og skape mer verdighet for ugifte mødre og for barn født utenfor ekteskap. Paternalistisk beskyttelse, ansvarliggjøring og likestilling står igjen som hovedsprinsippene.

I likhet med syke- og mødreforsikringssaken sto Castberg mot grupperinger av konservative politikere. Det tradisjonelle by- og landskillet var også i denne saken tydelig. Hans parti, Arbeiderdemokratene, var det eneste politiske partiet som hadde arveretten på sitt valgprogram. Dermed var det da bare politikere tilknyttet Arbeiderdemokratene som var forpliktet til å føre saken. Likevel, Arbeiderpartiet

²⁹⁵ Haavet i Forbord, 2013, s. 53. (Faksimile fra *Hvepsen*, 1915, Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek.)

støttet Castbergs sak fullt ut, og deler av Venstre stilte seg også positivt. Andre venstremenn mente at arveretten ikke var en venstresak fordi «det ikke staar i overensstemmelse med venstres traditioner og venstres program, som bygger på den skridtvis utvikling i reformarbeidet. Det er ingen skridtvis utvikling, dette.»²⁹⁶ Saken ble for radikal for denne gruppen venstremenn.

Forrige kapittel viste at Castberg var en pragmatisk politiker. Han tok sikte på å få gjennomført noe, istedet for ingenting. Kan det samme sies om hans politikk i arverettsspørsmålet spesielt? Barnelovskomplekset generelt hadde en ideell målsetting, men han vurderte likevel saken som realistisk. «For hverken i denne lov (han snakket om arveloven) eller i andre lover «er det absolute principer, som slaes fast; men det gjælder at finde det mest rationelle, det mest tilfredsstillende, som man ser sig istand til at bygge paa i øieblikket.»²⁹⁷ Han fortsatte: «... alle saklige hensyn, saavidt jeg kan se dem, taler absolut for, at man nu lægger flertallets indstilling til grund.»²⁹⁸ Han viste igjen at virkeligheten måtte få betydning. Motstanderne hadde vært «omhyggelige med at opkonstruere vanskeligheter og urimeligheter, som det virkelige liv ikke frembyder.»²⁹⁹ Hans prinsippfasthet når det gjaldt arverettsspørsmålet må understrekes. De gjentatte forslag i saken viste dette. I tillegg nektet han å legge spørsmålet til side i møte med statminister Knudsen i 1913. Castberg ville gi sosialpolitikken større plass blant departementene og han ville ha navne- og arveretten vedtatt. Knudsens motstand mot arveretten i 1913 kan ha gjort han mer fast i sitt krav. Han var i sin samtid kjent som en hårdnakket og pågående politiker, og lot seg ikke pille på nesen. Kravene han stilte for å gå inn i regjering, svekket nok ikke denne oppfatningen. Følelsen av at han også hadde store deler av folkeopinionen med seg må også ha gjort ham mer prinsippfast. I tillegg vurderte han altså motstandernes argumenter som urealistiske og uten rot i virkeligheten. Kontinuiteten i hans linje må vektlegges. Castberg knesatte tidlig prinsippene om utvidede økonomiske rettigheter og lik arverett. Prinsippet om arveretten fortsatte å være radikalt, selv etter at loven trådte i kraft.

²⁹⁶ St.forh. 1915, bind 8, Forhandlinger i Lagtinget, s. 73 (Glærum).

²⁹⁷ St.forh. 1915, bind 8, Forhandlinger i Odelstinget, *Lov om forandringer i arveloven*, s. 174 (Castberg).

²⁹⁸ St.forh. 1915, bind 8, Forhandlinger i Odelstinget, *Lov om forandringer i arveloven*, s. 175 (Castberg).

²⁹⁹ St.forh. 1915, bind 8, Forhandlinger i Odelstinget, *Lov om forandringer i arveloven*, s. 175 (Castberg).

Forholdet mellom Castberg og Knudsen var tidvis spent og preget av uenigheter. Hvorfor ville da Knudsen ha med ham i regjering, både i 1908 og 1913? Flere faktorer kan legges til grunn. For det første må Castbergs faglige tyngde i sosialpolitiske spørsmål tas med i beregningen. Sosiale reformer hadde stor plass på Venstre program. For det andre passet han inn i regjeringens profil. Ved å ta med den radikale Castberg i regjeringen dannet Knudsen en front mot konservative og liberale, både innenfor og utenfor Venstre. For det tredje har det blitt sagt at Castbergs sterke personlige og avgjørende innflytelse innen visse deler av venstresiden og at han var leder for en egen partigruppe, gjorde han til en selvskreven minister.³⁰⁰ Historiker Per Fuglum skriver i biografien *En skute, én skipper. Gunnar Knudsen som statsminister* at det var tydelig at Knudsen ønsket at regjeringsdannelsen og ministeriets første kontakt med Stortinget skulle foregå uten forstyrrende brudd mellom de to, og at det derfor var viktig å være på god fot med Castberg. Fuglum skriver at løsningen i regjeringsdrøftelsene må vurderes som en betinget seier for Castberg ettersom Knudsen måtte vike i spørsmål som for han var viktige. Arveretten var i følge Castberg ikke lovens viktigste del da han la frem proposisjonen i 1909.³⁰¹ Dette må ha forandret seg, ettersom han var villig til å stå utenfor regjeringen nettopp på grunn av Gunnar Knudsens motvilje mot forslaget, få år senere. Hans krav var altså vokst i styrke. Viste regjeringsdrøftelsene og spenningen mellom Knudsen og Castberg at sistnevnte var blitt en mer prinsippfast politiker etterhvert som saken hadde utviklet seg? Ja, Castberg var villig til å gi avkall på en viktig politisk stilling dersom han ikke fikk det som han ville. Det at han skrev i dagboken sin i 1909 at han ikke anså arveretten som den aller viktigste delen av loven, tyder på at han i 1913 må ha endret synspunkt. Jeg synes det i det hele tatt er underlig at Castberg selv skrev i dagboken i 1909 at han ikke anså arveretten som det viktigste i barnelovene. Så klart, han anså alle lovbestemmelsene som verdifulle, men skrev han dette fordi han tenkte at arveretten i størst grad ville ha en prinsipiell (moralsk) virkning, og ikke så mye rent praktisk virkning? Et hovedpoeng med lik arverett for alle barn hadde vært moralsk opprustning, ikke bare økonomisk gevinst.

³⁰⁰ Nissen, 1957, s. 218. Her etter Dale, 1969, s. 10.

³⁰¹ Castberg, 1953, *Dagbøker II*, s. 42.

Kapittel 6 – Den tredje veien?

I april 1914 leverte Castberg sin søknad om avskjed som sosial- og handelsminister. Dagboken hans forteller ingen ting om omstendighetene omkring avgjørelsen for å forlate regjeringen. Aftenposten skrev at han var i uoverensstemmelse med regjeringens øvrige medlemmer.³⁰² Politiske og personlige uenigheter mellom ham og statsminister Gunnar Knudsen må ha veid tungt i denne avgjørelsen. Særlig normalarbeidsdagen, arverett for barn født utenfor ekteskap og tollspørsmål førte til konflikter de i mellom. Castberg var en ivrig forkjemper for frihandelspolitikk, og ønsket senke tollsatsene. Dette førte til et sammenstøt mellom de to i budsjettåret 1913-14, da Castberg foreslo å sette ned tollsatsene på endel varer. Knudsen opplyste om at han ville gå i mot dette i Stortinget. Dette var den siste duellen mellom de to, og utfallet ble ikke likt som i arverettssaken. Denne gangen valgte Castberg å gå. I tillegg var Knudsen ikke heller parlamentarisk avhengig av Arbeiderdemokratene, og han kan ha latt han gå uten protester. På sin side kan Castberg ha vurdert det slik at han hadde oppnådd mye av det han satte seg som mål da han gikk inn i Knudsens regjeringer. Det var ikke lengre behov for å sitte i en slik posisjon. Han gikk over i Stortinget og fortsatte sitt politiske arbeid derfra. Han «loset» sine saker, blant annet sykeforsikringsrevisjonen, normalarbeidsdagen og barnelovene, frem til vedtak.

Historikeren Jostein Nerbøvik mener at Castbergs avgang svekte Venstre mye. Partiet mistet sin radikale og arbeidervennlige østlandsprofil. «Underklasserøystene på landsbygda austafjells, som Castberg til ein viss grad hadde fanga inn, gjekk no etter kvart over til Arbeidarpartiet.»³⁰³ Arbeiderpartiet var i vekst i denne perioden, og trakk velgere fra Venstre og Arbeiderdemokratene. Castbergs parti mistet stadig mer velgere etter første verdenskrig, og han stilte ikke til valg i 1921. Tre år senere ble han igjen valgt inn på Stortinget. Samme år ble han høyesterettsdommer. Han rakk ikke å sitte stortingsperioden ut. Johan Castberg døde julaften 1926.

Wilhelm Keilhau peker på at Castberg fikk en mer og mer isolert posisjon etter 1914, og at det var flere grunner til det. Både ytre og personlige faktorer spilte en rolle. Første verdenskrig brakte på banen spørsmål av økonomisk art, et felt han ikke

³⁰² Sitert etter Aftenposten 16. april 1914.

³⁰³ Nerbøvik, 1999, s. 252. I tillegg nevner Nerbøvik at Gunnar Knudsen mistet fotfestet mellom de store bøndene på Østlandet og i Trøndelag, da Landmandsforbundet ble stadig mer politisert og nærmet seg det som i 1920 ble Bonderpartiet.

behersket med samme dyktighet som det sosialpolitiske. I tillegg hadde Gunnar Knudsen, i det store og det hele, støtte fra det betydelige venstreflertallet på Stortinget i perioden 1912-18, en gruppe som rommet «mange konservativt farvede elementer».³⁰⁴ Arbeiderpartiet gikk over i et mer revolusjonært spor i denne perioden, og her ville ikke Castberg følge etter. Hans sterke respekt for konstitusjonelle verdier og urokkelige tro på politikkenes evolusjon talte i mot dette. Hans samlingsønske, samlingen av «hele demokratiet», ble dermed en gang for alle lagt død. Castbergs manglende evne til å «jænke sig» og inngå kompromisser ble både en styrke og svakhet. Han engasjerte seg ofte så kraftig i saker at han vanskelig kunne samarbeide med andre. «I sit hjerte foragter han dem som er istand til at ofre sine saklige standpunkter for personlige hensyn. Han foretrækker at staa alene fremfor at være med paa noget slags kameraderi.»³⁰⁵ Selv vurderer jeg Castbergs politiske rolle i 1914-15 som fortsatt relativt sterk. Imidlertid ble han mindre tydelig etter denne perioden. Dette hadde trolig bakgrunn i et svakere parlamentarisk grunnlag, Arbeiderdemokratene mistet velgere, hovedsakelig til Arbeiderpartiet. Han hadde også fått gjennomført flere av sine store saker. Han var ikke lengre en like tydelig politiker som før.

Fra søndagsstillhet i sosialdepartementet til velferdsstat

Hva var hovedlinjene i den norske sosialpolitiske utviklingen etter 1915 og frem til den første etterkrigstiden? I kapittel 2 så vi at årene 1880-1920 var en sosialpolitisk ekspansjonsfase. Nye lover ble vedtatt, de opprinnelige lovene ble utvidet til å gjelde flere og ytelsene ble både utvidet og styrket. Det kom på plass lover som sikret mot inntektsbortfall i risikosituasjoner som sykdom og ulykke, gjerne knyttet til arbeidet. Ved siden av denne typen trygghet kom det nå også en sosial lovgivning som tok sikte på å trygge spesielt utsatte sosiale grupper i samfunnet, spesielt sårbare livsfaser for samfunnets medlemmer. Barna ble oppfattet som en slik gruppe. Motivet lå i et ønske om å sikre de fremtidige generasjoner og dermed fremtidens arbeidskraft, gjennom å trygge oppveksten. Vernelover mot barnearbeid kom som del av fabrikktilsynslovene, og på stadig flere samfunnsfelt ble omsorgen for barna satt i system. Med

³⁰⁴ Keilhau i Norsk Biografisk leksikon, 1925, s. 511.

³⁰⁵ Keilhau i Norsk Biografisk leksikon, 1925, s. 511.

barneomsorgen fulgte omsorgen for et trygt moderskap, også dette området ble omfattet av både verne- og trygdelovgivning.³⁰⁶

Fra og med siste halvdel av 1930-tallet fikk sosialpolitikken i Norge ny giv. I denne perioden ble partipolitiske motsetninger utjevnet og det ble større politisk konsensus om sentrale nasjonale oppgaver. Sosiallovkomiteen av 1935 var et viktig uttrykk for dette. Komiteen ble nedsatt for å sette de enkelte ordningene inn i en mer generell sammenheng, og bidra til en større samordning av de sosialpolitiske tiltakene.³⁰⁷ Representanter fra alle de fire store partiene deltok i arbeidet.

Andre verdenskrig satte en midlertidig stopp for reformvirksomheten. Krigen representerte likevel et vannskille i sosialpolitikken i den vestlige verden, skriver Bjørnson og Haavet. Den britiske økonomen og liberale politikeren William Beveridge kalte krigen «et revolusjonært øyeblikk, en unik anledning til å planlegge et fremtidssamfunn med blanke ark, frigjort fra gamle krav og hensyn. Fortiden lå der fri til å brukes eller forkastes, alt etter hvilke visjoner som fantes for fremtidens samfunn.»³⁰⁸ Beveridge, som gjerne blir kalt velferdsstatens far, lanserte i 1942 Beveridge-planen der hovedtanken var at staten måtte sikre alle borgere en sosial trygghet mot inntektsbortfall og en garantert minsteinntekt på et rimelig subsistensnivå.³⁰⁹ Planen ble mønsterdannende for mange land i Europa, Norge inkludert.

Det var særlig to forhold som gjorde krigstiden til et «revolusjonært vendepunkt» i Norge, i følge Bjørnson og Haavet. For det første så det ut til at samfunnet var kvitt arbeidsledighetsspøkelset. For det andre skapte krigen grunnlag for samhold og mulighet for å begrave partistridigheter. «Gjennomføring av sosiale trygder i mellomkrigstiden var ofte resultat av lange politiske tautrekkinger der partiene hadde sine kjepphester å ri.»³¹⁰ Som følge av dette måtte partiene gi og ta, inngå kompromiss og ofte ble resultatet magert. Etterkrigstidens politiske konsensus gjorde det mulig for Arbeiderpartiets «magre menn» å lage et tykkere sosialt trygghetsnett.

³⁰⁶ Bjørnson og Haavet, 1994, s. 14.

³⁰⁷ Bjørnson og Haavet, 1994, s. 275.

³⁰⁸ Bjørnson og Haavet, 1994, s. 195.

³⁰⁹ Bjørnson og Haavet, 1994, s. 196.

³¹⁰ Bjørnson og Haavet, 1994, s. 200.

Under krigen lå de borgerlige partienes apparater lå nede og Nygaardsvoldregjeringen la vekt på partipolitisk nøytralitet. Dette betød ikke at all sosialpolitisk virksomhet var lagt død. Den var heller flyttet til andre politiske organer enn storting og regjering. Arbeiderbevegelsen gjorde sine forberedelser gjennom fagbevegelse og partiapparat. I 1944 ga LOs eksilkontor i Stockholm og London ut *Framtidens Norge*, populært kalt Blåboka. Dette var et sosialdemokratisk planleggingsprogram for gjenreisningen. Her hadde sentrale menn fra arbeiderbevegelsen sterk innflytelse på arbeidet.³¹¹

Framtidens Norge ble et viktig dokument som satte avtrykk på Fellesprogrammet, utarbeidet av partiene i felleskap sommeren 1945. Fellesprogrammet var et tydelig uttrykk for den tverrpolitiske enigheten krigssituasjonen hadde skapt. Utviklingen fremover var delvis etter mønster fra Beverigdeplanen, men også delvis bestemt av den politiske arven fra den sosialpolitiske ekspansjonstiden². Barnetrygdkomiteen utnevnt av Stortinget i 1934 var et eksempel der nye og gamle ideer ble forent.

Da freden kom i 1945 var Arbeiderpartiet godt forberedt. De samfunnsmessige forutsetningene og en nasjonal økonomisk oppsving muliggjorde at alle partier trakk i samme retning og gjennomførte de sosiale reformer som skapte velferdsstaten. «Det bidro til å gjøre Gerhardsenepoken til en tid for vekst og velstand, der trygdepolitikken beveget seg mot et felles mål, og der stridighetene gjaldt deltaljer og gjennomføringstakt mer enn prinsippforskjeller.»³¹² Det er likevel grunn til å tro at den politiske enigheten som var vokst frem i sosialpolitiske spørsmål i perioden 1935-1940 ville ha ført til vedtak dersom krigen ikke hadde funnet sted og den økonomiske vekstperioden fra 1935 hadde fortsatt.³¹³

Men det er også et spørsmål om konfliktene før 1935 var så alvorlige og *partisentrerte*.³¹⁴ Steinar Stokke viser for eksempel at representantenes geografiske bakgrunn – by vs. land – kunne være en like viktig dimensjon og den gikk på tvers av partier. Og uenigheten gikk ikke så mye på vurderingen av *behovet* for statlig

³¹¹ Bjørnson og Haavet nevner Haakon Lie, Konrad Nordahl og Lars Evensen, s. 197-198.

³¹² Bjørnson og Haavet, 1994, s. 201.

³¹³ Kuhnle, 1983, s. 155.

³¹⁴ Kuhnle, 1983, 150.

sosialforsikring, som på finansieringsmåten av nye tiltak.³¹⁵ Dette var særlig tydelig i syke- og mødreforsikringssaken, og var en grunnleggende motsetning mellom Castberg og Arbeiderpartiet. En slik bruddlinje var ikke like tydelig etter 1935. Stein Kuhnle skriver at alle sosiale reformer i Norge siden 1945 er blitt gjennomført uten prinsipiell opposisjon, og med liten konflikt om de fremlagte forslag. «Store reformer har funnet sted under så vel Arbeiderpartiet – som ikke-sosialistiske regjeringer.»³¹⁶ Kuhnle viser også til analyser av partiprogram og akademiske valgundersøkelser, som viser at det var liten konflikt og ideologisk uenighet mellom partiene i sosialpolitikken i etterkrigstiden: «...sett over en lang periode – 1945-1977 – ... og i sammenheng med stemmegivningsaktivitet i Stortinget, mener vi å ha skaffet et godt grunnlag for å si at alle partiene har et bredt sosialpolitisk engasjement.»³¹⁷

Samtidig var det lite ved reformene etter 1935 som vitnet om en radikalt ny politisk retning, skriver Fasting m.fl.³¹⁸ Ideer og utredninger lå allerede der, og de gode konjunktorene muliggjorde disse. Fasting m.fl. skriver også at i historiebøkene har denne perioden gjerne blitt fremstilt som en nasjonal samlingstid, hvor klassekampen vek for felles fremtidstro, og hvor folket samlet seg i et felles nasjonsbyggende prosjekt som oversteg geografiske motsetninger og klassetilhørighet. Fasting m.fl. vil nyansere denne fremstillingen med å si at «sannheten er selvsagt like mye at arbeiderbevegelsen modererte seg, ble samarbeidsvillig og innså betydningen av felles mål og omforente løsninger.» «Sosialdemokratene så at mulighetene til en bedre fremtid gikk gjennom kapitalismen og demokratiet.»³¹⁹ I en viss forstand var det altså den borgerlige linjen med «sosial fred» som vant frem til slutt, skriver Fasting m.fl.³²⁰ Det hele innebar «et skifte i solidaritet med *arbeiderbevegelsen* til en solidaritet om *velferdsstaten*.»³²¹ Det er ikke min oppgave å felle dom over den ene eller den andre fremstillingen i historiebøkene, men å bidra med en nyansering av fremstillingene ved å se på en aktørs bidrag. I formuleringen om «den borgerlige

³¹⁵ Stokke, 1981. Arbeiderpartiet stemte samlet mot forslaget om sykeforsikringen i 1909 fordi loven ikke ville bygge på beskatningsprinsippet. Her sitert etter Kuhnle, 1983, s. 150.

³¹⁶ Kuhnle, 1983, s. 155.

³¹⁷ Kuhnle, 1983, s. 156.

³¹⁸ Fasting, Doksheim og Vatnøy, 2011, s. 72.

³¹⁹ Begge sitat fra Fasting, Doksheim og Vatnøy, 2011, s. 74.

³²⁰ Fasting, Doksheim og Vatnøy, 2011, s. 74.

³²¹ Fasting, Doksheim og Vatnøy, 2011, s. 75.

linjen» kan man også se de lange linjene mellom Castbergs politikk og den politikken som ble normen mange år etter hans karrierehøydepunkt.

Det er viktig å understreke den politiske enigheten som bygget opp det vi kjenner som velferdsstaten. I tillegg var det et allment krav i befolkningen om å bygge ut sosiale ordninger. Ikke noe parti kunne gå på tvers av dette hvis det ville ha politisk makt, skriver Finn Olstad.³²² Og til dette kommer den politiske arven. Reformene gjennomført i etterkrigstiden hadde lange linjer bakover i tid, og bygget ikke bare på en sosialdemokratisk politikk, men også en borgerlig politikk. I følge Bjørnson og Haavet kan man fra Folketrygden (1966) trekke trådene bakover til ekspansjonsfasen i slutten av 30-årene og Sosiallovkomiteens arbeid.³²³ En del av denne oppgavens formål er å se hvordan arven etter Castberg har blitt videreført i etterkrigstiden og velferdsstaten. Vi kan derfor trekke trådene lengre tilbake enn siste halvdel av 1930-tallet. Det moralske og helsemessige opprustningsarbeidet for mor og barn startet i den første sosialpolitiske ekspansjonsfasen med blant annet de castbergske barnelover som en viktig milepæl.

Ser man perioden 1880-1960 under ett går det en utviklingslinje fra statlig beskyttelse av de fattigste via prinsippet om statlig sosialforsikring for spesielt utsatte grupper, blant annet barn, til en allmen godtagelse og utbredelse av forsikringsprinsippet til å omfatte alle lønnstakere. Linjen ender med universelle nasjonale ordninger for alle typer risiko for inntektstap.³²⁴ I samme periode gikk utviklingen fra å være et samfunn basert på familie- og slektssolidaritet (og delvis offentlig solidaritet med de fattigste, først og fremst de «verdige» blant disse), til klassesolidaritet og til slutt nasjonal solidaritet. Vi kan dessuten se utviklingsprosessen som en lang frigjøringsprosess, skriver Stein Kuhnle. Det dreide seg om frigjøring fra stavnsbånd; frigjøring av arbeidere fra arbeidsgivere; frigjøring av ulike grupper fra lokalsamfunnsøvrighetens skjønns- og kontrollavgjørelser.³²⁵

³²² Olstad, 2010, s. 163.

³²³ Bjørnson og Haavet, 1994, s. 280.

³²⁴ Kuhnle, 1983, s. 163.

³²⁵ Kuhnle, 1983, s. 164.

Økt samfunnsansvar for moderskapet

Utviklingen ovenfor blitt skrevet med bred penn. Hovedformålet har vært å få frem de store linjer og antyde viktigheten av ulike faktorer for å forstå den utviklingen som har vært. Videre skal jeg se nærmere på enkeltsakene som er behandlet i oppgaven. Hva var utviklingslinjene på lovgivning knyttet til barn, mor og familien? Barnetrygden blir brukt som eksempel på utviklingen.

I utviklingen av sosiallovgivingen har familien som en grunnleggende enhet vært sentral. Dels har dette ligget som et uutalt premiss, dels har dette blitt uttrykt som en aktiv part i saken. Mange av trygdeordningene ble drevet frem med befolkningspolitiske argumenter der familiens sosiale situasjon har vært et springende punkt.³²⁶ Familiebegrepet har preget lovforslag, utredninger, debatter og vedtatte lover. I tiden etter Castberg ble dette særlig uttrykt i barnetrygden og forsørgertrygden. Når det gjaldt revisjon av fabrikktilsynsloven i kapittel 3 så vi at også en yrkesorientert lov fikk nære bånd til befolkningspolitiske argument omkring familien.

Samtidig som staten påtok seg et større ansvar for barn ble det private, familien, gjenstand for en type vitenskapeliggjøring og profesjonalisering. Mødrene ble den ansvarlige part for familielivet og hennes rolle skulle i større grad påaktes som grunnleggende viktig for hele samfunnet. Denne tanken finner i hele Castbergs sosialpolitiske linje og dette ble videreført i tiårene som kom med blant annet mødrelønn og barnetrygd.

Castbergs barnelover representerte en annen side av vitenskapeliggjøringen av barneomsorgen. Bekymringen over spebarnsdødeligheten blant barn født av ugifte mødre var motivet for å sikre disse barna en bedre start på livet. Undersøkelser viste at spebarnsdødeligheten var knyttet til ammingens betydning. I Castbergs mødreforsikring ble kvinners utrygge barselsforhold tatt opp. Altfor mange kvinner fødte uten sakkyndig hjelp, og en betydelig del av kvinnesykdommene kunne relateres til dette. Castberg var svært opptatt av vitenskapelige undersøkelser og statistikk, og støttet seg til denne type materiale i arbeidet med fabrikktilsynsloven

³²⁶ Bjørnson og Haavet, 1994, 20.

(særvern), syke- og mødreforsikringen og barnelovene. Kunnskapen ble brukt som legitimeringsgrunnlag for statsinngrep på felt som tidligere hadde tilhørt privatlivet. Denne linjen fortsatte over i barnetrygden som ble vedtatt i 1946. Her spilte forskningsresultater om betydningen av riktig ernæring i oppveksten en viktig rolle. Foruten ernæring og barselsforhold var man i mellomkrigstiden også blitt mer oppmerksom på den psykologiske betydningen av gode oppvekstforhold.³²⁷ Dette ble tillagt vekt når man argumenterte med at stønader ikke måtte få preg av forsorg og fsattigvesen. Castbergs uttrykte tidlig at han ønsket seg bort fra forsorgsvesenet og det mindreverdighetsaspektet som var knyttet til denne typen hjelp. Til sammen dannet disse elementene legitimitet for den aktivt støttende og styrende stat. Den beste garanti for å sikre barnas og nasjonens velferd var å sikre mødrene både økonomisk og helsemessig. Her lå Castbergs argumentasjonsgrunnlag for en liberal sosialreform.

Castbergs sosialpolitikk ble utformet i en periode som var en overgangstid for familiene. Industrialiseringen presset frem nye tanker om familie- og kjønnsrollemønstre. Langsamt ble den funksjonsdelte kjernefamilien til samfunnets norm. Hvilken rolle spilte Castberg i denne utviklingen? Vi har sett hvordan Castbergs politikk bærer i seg elementer av en slag paternalisme. Hans politikk tok sikte på å skape større respekt for morsrollen. Samtidig la den opp til en større beskyttelse av kvinnene på deres vegne. Moderskapet kom i første rekke, og staten burde ta styringen og legge mest mulig til rette for dette. Hans forslag om særvern for kvinner i industrien skulle beskytte mødre, og potensielle mødre, fra overanstrengelse. Det var ikke samfunnet tjent med. Ulike grupper i samfunnet protesterte mot særvernet. Den borgerlige kvinnesaksbevegelsen mente dette umyndiggjorde kvinner på lik linje med barn og ungdom. Denne «innhylstring av kvinnene i det hjemlige rom» var en utviklingslinje som gikk parallellt med utbyggingen et den norske sosiallovgivningen.³²⁸ Carole Pateman skriver om det hun kaller for den patriarkalske velferdsstaten. Denne bygger på kapitalismens prinsipper om at den som yter også nyter. Siden kvinner i mindre grad har vært tilknyttet lønnsarbeid enn menn, kommer de også dårligere ut når det gjelder velferdssgoder, hevder Pateman.³²⁹ Castbergs politikk var først og fremst rettet mot kvinnen i egenskap av morsrollen, ikke i

³²⁷ Bjørnson og Haavet, 1994, s. 205.

³²⁸ Bjørnson og Haavet, 1994, s. 21.

³²⁹ Her sitert etter Hovland Moronski, 2012, s. 43.

egenskap av hennes rolle som lønnsarbeider. Striden om særvern for kvinner i industrien viste dette.

Denne saken viste også hvordan Castberg hadde gjort seg upopulær blant en gruppe som kunne regnes som blant hans egne, nemlig den borgerlige kvinnesaksbevegelsen. Castbergs særvernsbestemmelser tok først og fremst sikte på å beskytte arbeiderkvinner, og særlig mødrene i denne gruppen. I hans forslag om nattarbeidsforbud for kvinner i industrien lå det et element av paternalisme. Staten skulle påta seg å være verge for de mest utsatte. Der han satte trygghet og frihet fra utbytting høyest, satte kvinnesakskvinnene likhet og frihet til å velge høyest. Her kan det trekkes linjer til en problematikk som ble sentral i velferdsstaten, likestillingen mellom kjønnene. Skal kvinnene beskyttes eller settes fri?

Også i striden om lik arverett for alle barn, protesterte borgerlige kvinnesakskvinner mot Castbergs forslag. Hans lov var en trussel mot hjemmene og de gifte kvinnene, ble det hevdet. I motsetning til særvernsstriden, var kvinnesakskvinnene i denne saken delt. Også i denne saken støttet arbeiderkvinnene Castberg. Arverettsspørsmålet avdekket en interessekonflikt knyttet til klasse og sivilstatus. Også i denne saken lå det et element av paternalisme. Staten skulle fungere som en garantist både sosialt, juridisk og økonomisk for de barn som var født utenfor ekteskap og deres mødre. Særlig gjaldt dette tilfeller der barnet ikke hadde en bidragspliktig far eller at mannen unnlot å betale bidrag.

Castbergs mødreforsikring ga gifte kvinner utvidede rettigheter i tilfelle sykdom og søkte likestille kvinnens arbeid i hjemmet med mannens lønnsarbeid. Denne tanken ble utvidet og videreført i tiårene som kom og ble kronet med enstemmig vedtak om barnetrygd i 1946. Forut for vedtaket var lå forslag til ulike løsninger, komitéarbeid,³³⁰ utredninger og politisk press fra kvinnebevegelse og partigrupper.

Katti Anker Møller, Castbergs svigerinne, lanserte tanken om offentlig mødrelønn i 1919. Mor og barn burde kunne overleve uten økonomiske bidra fra mannen, mente Møller. Hun ville gjøre staten ansvarlig for mødrenes økonomiske situasjon. De

³³⁰ I 1934 ble oppnevnte Stortinget en komité for å utrede barnetrygden.

borgerlige kvinnesakskvinnene var heller forbeholdne til forslaget. De ønsket ikke et så stort engasjement fra statens side, og dessuten falt dette utenfor deres sentrale kampsaker. De hadde først og fremst kjempet for ugifte selvervevende kvinners kår.³³¹ Forslaget ble bedre mottatt av arbeiderkvinnene. I 1923 ble Arbeiderpartiets mødrelønnskomité opprettet. Komiteens sekretær, Ella Anker, var Katti Anker Møllers søster og også en Castbergs svigerinner. Familiebåndene var tydelige.

På Arbeiderpartiets kommunalkonferanse i 1929 ble viktigheten ved en slik familiestøtte understreket i ord som kunne vært forfattet av Castberg: «En slik støtte til barnet vil være en besparelse av den millionrulling, som nu gaar til utlandet og være en styrke for landets egen produksjon.»³³² Katti Anker Møllers tankegang hadde også mye til felles med det Arbeiderpartiet sto for etter andre verdenskrig. Spesielt kom dette til uttrykk i partiets familieretorikk da mødrene ble presentert som arbeidere i hjemmet på lik linje med lønnsarbeidende menn, skriver Nina Moronski Hovland.³³³ Videre skriver Hovland Moronski at diskusjonen om mødrelønn vokste ut av et klima der den kjønnskomplementære tankegangen sto sterkt, og «pekte vei fram mot barnetrygden slik den ble vedtatt i 1946.»³³⁴ Underveis i arbeidet gikk barnetrygdskomiteen bort fra mødrelønnsbegrepet, og kalte støtten for barnetrygd. Det underliggende premisset var likevel at morsgjerningen ble anerkjent som en samfunnstjeneste.

I mellomkrigstiden foregikk det et linjeskifte hvor enslige mødres forsørgelsesproblem ble skilt fra spørsmålet om lønn for morsarbeid og barnefamilienes økonomi.³³⁵ Bare et medlem av mellomkrigstidens barnetrygdkomité protesterte mot en ordning der morstrygden skulle være lønn for morens arbeid i hjemmet. Den politiske konsensus om barnetrygden illustrerte at idealet om den hjemmeværende husmoren sto sterkt i Norge. Trygden var universell og finansiert over skatteseddelen. Castberg hadde tidlig satt premisset for familieforsikringsprinsippet med mødreforsikringen i 1913. Barnetrygden var dermed ett uttrykk for en politisk arv som gikk langt tilbake i tid, men også ett uttrykk for et

³³¹ Bjørnson og Haavet, 1994, s. 212.

³³² Her sitert etter Bjørnson og Haavet, 1994, s. 213.

³³³ Hovland Moronski, 2013, s. 22.

³³⁴ Hovland Moronski, 2013, s. 23.

³³⁵ Ibsen og Seip, 1989, s. 422.

sentralt prinsipp i velferdsstaten: universalismen.³³⁶ Både Castbergs og Arbeiderpartiets prinsipper kom til uttrykk i samme lovgivning. Barnetrygden var også et ledd i å styrke båndet mellom barnet og foreldrene, en forlengelse av det arbeidet Castberg innledet med barnelovene.

Oppsummert viser gjennomgangen av særvernet, syke- og mødreforsikringen og arverettsspørsmålet, at moderskapet sto helt sentralt i Castbergs politikk. Hans politikk forsøkte å legge til rette for sunne mødre og at barn fikk en så trygg oppvekst som mulig. Det motiv ga utslag i ulike typer lovgivning, basert på ulike typer argumenter. Hans evne til pragmatisme preget også sakene. Et større samfunnsmessig ansvar ble etablert. Kvinnen som mor har fått eksplisitte rettigheter både i verne- og trygdelovgivning. Vi ser at Castbergs sosialpolitikk dannet prinsipp for sosiallovgivning etter 1945.

Bogerlig politiker, halvsosialist eller brobygger?

Nedenfor skal de ulike standpunktene i særvernssaken, syke- og mødreforsikringssaken og arverettssaken kort oppsummeres. Hvordan kan Castberg karakteriseres på bakgrunn av disse?

Innad i Venstre, som han representerte i Stortinget frem til 1906, tok han posisjon på den radikale venstrefløen. Han gikk i de fleste saker lengre enn flertallet i partiet. Dette var han imidlertid ikke alene om. Ofte ble han støttet av andre venstremenn. Dette var tilfellet i både særvernsstriden, syke- og mødreforsikringssaken og barnelovene. Venstre var i denne perioden ofte splittet i sosialpolitikken, splittelsen fulgte gjerne by- og land-skillet. Det var som regel representanter fra landdistriktene som stilte seg i opposisjon til Castbergs politikk. Landdistriktenes motstand mot hans politikk viste seg særlig tydelig i sykeforsikringssaken. En sykeforsikring var først og fremst by- og arbeiderklassepolitikk, mente de. Utgiftene ville bli lempet over på landdistriktene. I sin motstand mot reformen fikk de støtte av Arbeiderpartiet og deler av Høyre. Motivene var derimot forskjellige. Det var særlig næringslivets interesser som dannet grunnlag for motstand blant høyrerepresentanter. På den andre siden er viktig å understreke at den andre halvdel av Høyre stilte seg positiv til reformen, og

³³⁶ Bjørnson og Haavet, 1994, s. 204.

var med å sikre vedtak i 1909. I samme votering stemte Arbeiderpartiet samlet i mot. En sykeforsikring ordnet etter forsikringsprinsippet var en byrde på arbeiderne, mente arbeiderpartirepresentantene. I første gjennomføringsfase av sykeforsikringssaken hadde altså Castberg hele Arbeiderpartiet og deler av både Høyre og Venstre i mot seg.

På sin side stilte Castberg seg i opposisjon til det nystiftede Arbeiderpartiet allerede på landsarbeidermøtet i 1888. Castberg og sosialdemokratene var uenig i hvordan arbeiderne best kunne organiseres i fremtiden. I tillegg hadde lå det en grunnleggende uenighet om hvordan sosialforsikringer skulle finansieres. Castberg argumenterte hele veien for at et forsikringsprinsipp var den beste løsningen. Arbeiderpartiet argumenterte for at beskatningsprinsippet var den beste løsningen. I det lange løp valgte de hver sin vei, og Arbeidersamfunnene ble splittet. Arbeiderdemokratene ble grunnlagt på den delen av arbeidersamfunnene som støttet Castbergs linje.

Uenigheten om hvilken finansiering som var det beste for gjennomføringen av sosialforsikringene fortsatte på Stortinget. I sykeforsikringssaken sto Castberg og Arbeiderpartiet på hvert sitt. Castberg hevdet sitt solidaritetsprinsipp, som gikk ut på samarbeid mellom alle parter, både offentlige og de forsikrede. Samfunnet skulle løse denne oppgaven sammen. Styrking av forsikringens ytelser, særlig til forsikrede kvinner og de forsikredes koner, ville ikke bare komme de enkelte individer og familier til gode, men også hele samfunnet til gode. Arbeiderpartiet hevdet sitt solidaritetsprinsipp, som gikk ut på sykeforsikringen skulle være universell og finansiert over skatteseddelen. Denne løsningen var ikke bare solidarisk i økonomisk forstand, men også solidarisk i ånden. En universell ordningen skulle frembringe solidaritet mellom alle landets individer.

Da den reviderte sykeforsikringen og Castbergs mødreforsikring skulle opp til votering i Stortinget i 1914, hadde Arbeiderpartiets representanter foretatt en helomvending. Dette til tross for at partiet aller helst ville at mødreforsikringen, i likhet med sykeforsikringen i helhet, skulle finansieres ut fra beskatningsprinsippet. Hovedbegrunnelsen til denne helomvendingen var at sykeforsikringen fikk en positiv mottakelse i store deler av arbeiderklassen. Sykeforsikringssaken viste at Castberg og Arbeiderpartiet hevdet ulike standpunkt. Castberg trodde ikke på at Arbeiderpartiets

politikk hadde noe for seg – praktisk sett. Jo visst, han hadde sympati for tanken om felleskap og solidaritet, men kunne politikken gjennomføres? Nei, ikke slik virkeligheten var, mente han. Etter hvert snudde Arbeiderpartiet i saken, og fulgte Castbergs linje. Det var bedre å få på plass noen tiltak, i stedet for ingen.

Denne pragmatiske holdningen var derimot mindre tydelig spørsmålet om arverett for barn født utenfor ekteskap. Han la stor vekt på rettferdighetsaspektet ved saken. Det var moralsk forkastelig å ikke gi barn født utenfor ekteskap samme rettigheter som barn født av gifte foreldre. Barnelovene i sin helhet var spesielt viktig for Castberg, og han var villig til å risikere stillingen som sosialminister for saken. Saken handlet i det store og hele om prinsipper og ble satt inn i en større debatt om familie- og kvinnesak. Begge sider hevdet de forsvarte rettferdigheten og moralen. I likhet med syke- og mødreforsikringssaken, var by- og landskillet tydelig når det kom til hvilken holdning de ulike grupperingene inntok. Castberg fikk støtte fra arbeiderkvinner og Arbeiderpartiet og deler av Venstre. Den borgerlige kvinnersaksbevegelsen var splittet. Høyre og Frisinnede Venstre var i det store og hele imot. Arveretten var ikke det eneste upopulære forslaget han fremmet.

Castberg fremmet forslag om særvern for kvinner i industrien første gang i 1901 som en del av revisjonen av fabrikktilsynsloven. Forbud mot nattarbeid for kvinner var det mest radikale forslaget. Han møtte sterk motstand fra konservative og liberale politikere tilknyttet Venstre og Høyre samt Samlingspartiet og Frisinnende Venstre.³³⁷ I tillegg protesterte flere grupper i samfunnet, deriblant den borgerlige kvinnesaksbevegelsen. I denne saken fikk Castberg støtte av arbeiderbevegelsen og hele Arbeiderpartiets stortingsgruppe samt en stor del av Venstre. Motivene var imidlertid forskjellige. Sistnevnte argumenterte i all hovedsak likt med Castberg. Han la større vekt på kjønnsforskjeller enn arbeiderbevegelsen. Kampen for nattarbeidsforbudet fortsatte han helt til 1915, uten at han vant frem. Hans motiv for å fremme et slik radikalt forslag lå i ønsket om å beskytte befolkningen. Nattarbeid kunne skade kvinnen og gå utover familielivet. Mer generelt så han arbeidervern som

³³⁷ Samlingspartiet og Frisinnende Venstre var samlingspartier som fant sted i enkelte tidsperioder. Samlingspartiet var en sammenslutning av Høyre og den moderate og liberale fløyen av Venstre under stortingsvalget 1903. Frisinnede Venstre ble stiftet i 1909 etter konsolideringen av Venstre året før. Bakgrunn for dannelsen var de moderate «liberales» misnøye med det konsoliderte Venstres mangel på frisinn, dets radikale kurs, særlig i konsesjonspolitikken, og dessuten dets samarbeid med Castberg og Arbeiderdemokratene. Kilde: snl.no/frisinnede_venstre

et redskap til forbedre arbeiderklassens kår. I tillegg uttalte han at en radikal reformpolitikk ville hindre sosial uro i fremtiden. Klasseforskjeller skulle viskes ut og nasjonen samles. Striden om nattarbeidsforbudet for kvinner viser at Castberg og Arbeiderpartiet kunne enes og en sak, og trekke i samme retning. Selv om motivene for å ønske særvern for kvinner, var noe annerledes, men at det var et gode for arbeiderklassen var de enige om.

Castberg var ikke redd for å fremme upopulære forslag og dette ga han mange politiske motstandere. Hans politikk skapte uenighet innad i Venstre, og ofte dannet det seg grupperinger: Venstre-menn som støttet ham, og Venstre-menn som ikke støttet ham. Det er noe med denne splittelsen han skapte blant venstrepolitikerne som gjør at han ikke kan regnes som *bare* en borgerlig politiker. Han ble ofte for radikal for Venstre.

Fra konservativt hold ble Castberg vurdert som en brobygger over til sosialismen.³³⁸ Castbergs forhold til Arbeiderpartiet var noe mer nyansert enn dette. Han inntok i større grad en pragmatisk holdning enn arbeiderpartiets representanter. Arbeiderpartiet og Arbeiderdemokratene var i visse områder av landet rivaler, og dette preget Castbergs holdning. Han trakk skarpe avgrensinger mellom seg og Arbeiderpartiet. Det er først og fremst ulike holdninger til sosialreformenes finansiering og i hvilken grad statens skulle involveres, som skilte. På den andre siden uttrykte arbeiderbevegelsen skepsis til Castberg: «Vi kan godt risikere at når vi har fraktet med oss Castberg et stykke oppover, så vil han ikke lenger og muligens vil han da holde på å rive oss over ende.»³³⁹ Castberg «flørtet» med sosialismen og påberopte seg å representere arbeiderinteresser. Men han ble for reformistisk for Arbeiderpartiet. Sosialist ble han aldri.

Staten var et redskap til forandring og et redskap til å beskytte folket. Staten skulle være hevet over egoismen og ideologisk konflikt, mente Castberg. Dette var en ideologisk kontinuitet til embetsmannsstatens samfunnsetiske liberalisme, om enn i en sterkt radikalisert utgave, skriver Rune Slagstad.³⁴⁰ Tanken om en aktiv var ikke

³³⁸ Sveum, 1940, s. 144.

³³⁹ Social Demokraten, 4. juni 1904. Her siteret etter Sveum, 1940, s. 145.

³⁴⁰ Slagstad, 2001, s. 169.

Castberg alene om, dette var en stemning som lå tiden. Her befant han seg i den nokså brokete flokken av borgerlige politikere. Han gikk aldri inn for å la staten overta full styring, hjelp-til-selvhjelp var et bærende prinsipp i hans sosialpolitikk. På denne måten ble altså Castberg et bindeledd mellom den liberalistiske samfunnsoppfatning og den sosialdemokratiske samfunnsoppfatning.

Vi ser at Castbergs politikk fungerer som en brobygger mellom ulike posisjoner. Han var verken sosialist, halvsosialist eller en tradisjonell god borgerlig politiker. Hans posisjon var en verken-eller-posisjon, eller en både-og-posisjon. Betegnelsen sosialradikal blir den mest passende.

En slik mellommannsposisjon har gjort det lettere for ettertiden å legge beslag eller påberope seg hans arv. Denne mellommannsposisjonen var ikke nødvendigvis et bevisst valg for Castberg selv. Det er ettertiden som har behov for å sette merkelapper. Det kan trekkes en sammenheng mellom mellommannsposisjonen og et partilandskap i endring. Venstre var splittet, fikk avskallinger og konsolidert. Høyre vaklet mellom å satse og ikke satse på sosialpolitikken, og opplevde etter 1912-valget intern kritikk. Arbeiderpartiet vokste og ble en maktfaktor man måtte regne med. Hans eget parti, Arbeiderdemokratene, ble aldri tallmessig stort nok til å bli en selvstendig parlamentarisk utfordrer. Partiets politikk falt mellom to stoler. Arbeiderpartiet lyktes bedre å bli det partiet som representerte arbeiderne landet rundt. Mon tro om han hadde vært Arbeiderpartimann dersom han hadde hatt geografisk tilhørighet et annet sted en Gjøvik og Oplandene?

Arven etter Castberg – forløper for hvem?

Fasting m.fl. skriver at det i en viss forstand var den borgerlige linjen som vant tilslutt. Sosialpolitikken som ble ledet an av regjeringspartiet Arbeiderpartiet i tiden etter 1935 var preget av en sterk politisk enighet og bygget på ideer og prinsipper fra den sosialpolitiske ekspansjonsfasen.

Det er altså ingen tvil om at grunnlaget for velferdsstaten ble lagt i perioden oppgaven omhandler. Er det riktig å krone Castberg som velferdsstaten grunnlegger? Hans linje vant i det lange løp. Hans tanker om økt statlig ansvar for moderskapet ble gjeldende. På mange måter banet hans politikk veien for Arbeiderpartiets politikk i mellom- og

etterkrigstiden. Partiet overtok det «førerrom» Castberg hadde skapt da de selv var modne for lederskap. I årene etter 1935 var mange av de hindringene Castberg møtte i samtiden ryddet av veien. Gammelt prinsipptryteri var erstattet av politisk konsensus. Motsetningene i partienes sosialpolitikk var ikke like markerte og en sterkere nasjonal økonomien la til rette for at reformer kunne gjennomføres. Sosialpolitikken ble en av de viktigste arenaer for det store sosiale integreringsprosjekt som med tiden skulle lede frem til den såkalte «velferdsstaten», skriver Francis Sejersted.³⁴¹ Her var han en helt sentral aktør. Hans politikk står som et bindeledd mellom to perioder i norsk historie og som et bindeledd med både den borgerlige og arbeiderbevegelsens oppfattelse av velferdsstatens utvikling.

Men er det riktig å utrope Castberg til politisk forløper for Arbeiderpartiets senere politikk? Ettersom han aldri var arbeiderpartimann, kan partiet heller ikke legge beslag på ham. Politikk blir ikke til i et vakuum. Gjensidig påvirkning er, og har vært en faktor. Det har blitt sagt at hans «systemformende rolle» har av ettertiden ikke blitt rettmessig påaktet på grunn av den partimessige marginalisering av hans politiske liv gjennom Arbeiderdemokratene.³⁴² Hadde han blitt husket, og i større grad anerkjent, dersom han var en ren Venstre-mann eller arbeiderpartipolitiker? Jeg foreslår at han heller burde huskes som mannen som representerte den tredje veien, veien som til sist ble den gjeldende veien. Likevel, ingen politikere eller partier alene har eiendomsretten til verken velferdsstaten eller dens idégrunnlag.

³⁴¹ Sejersted, *Sosialdemokratiets tidsalder. Norge og Sverige i det 20. århundre*, 2005, s. 113.

³⁴² Slagstad, 2001, s. 157.

Trykt litteratur

AASLAND, Tertit. *Fra Arbeiderorganisasjon til mellomparti. Det Radikale folkepartis (Arbeiderdemokratenes) forhold til Venstre og sosialistene.* Universitetsforlaget, Oslo 1961.

AGERHOLT, Anna Caspari. *Den norske kvinnebevegelsens historie.* Andre utgave, Gyldendal Norsk Forlag, Oslo, 1973.

AUNE, Jorg. *Utdødde partier i Norge : en studie av hvorfor de fire partiene Moderate Venstre, Arbeiderdemokratene/Radikale Folkeparti, Frisinnete Venstre og Samfundspartiet gikk tilbake og døde ut.* Hovedoppgave i sammenliknende politikk, Universitetet i Bergen, 1984.

BERNSEN, Martin. «Sosialpolitikk og risikoforvaltning: om forutsetninger for institusjonalisering av arbeidervern og sosialforsikring i Norge og Sverige 1880-1920.» I Ervik, Rune og Kuhnle, Stein (red.). *Kunnskap, risiko og sosialpolitikk: institusjonelle perspektiver på skandinavisk utvikling*, Alma Mater, Bergen, 1993.

BJØRGUM, Jorunn «Arbeiderpartistaten og den tramælittiske arv» I Rudeng, Erik (red.). *Kunnskapsregimer. Debatten om De nasjonale strateger.* Pax Forlag, Oslo, 1999.

BJØRNSON, Øyvind. «Hvad skal mit kald blive? Den unge Johan Castberg». I Ersland, Geir Atle, Hovland, Edgar og Dyrvik, Ståle (red.): *Festskrift til Historisk institutts 40-års jubileum 1997*, Bergen, 1997.

BJØRNSON, Øyvind og HAAVET, Inger Elisabeth. *Langsomt ble landet et velferdssamfunn. Trygdens historie 1894-1994.* Ad Notam Gyldendal, Oslo, 1994.

BULL D.Y., Edvard et.al. *Arbeiderbevegelsens historie i Norge. Bind 1: Arbeiderklassen blir til 1850-1900.* Tiden Norsk Forlag, Oslo, 1985.

BULL D.Y., Edvard. *Arbeidervern gjennom 60 år.* utgitt av Statens Arbeidstilsyn, i kommisjon hos Tiden Forlag A/S, Oslo, 1953.

CASTBERG, Johan. *Dagbøker 1900-1917, I og II.* Cappelen Forlag, Oslo, 1953.

DALE, Anna Sofie. *Stortingets behandling av de castbergske barnelover.* Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo, 1969.

FASTING, Mathilde, DOKSHEIM, Marius og VATNØY, Eirik. *Den norske velferden.* Civita, Oslo, 2011.

FUGLUM, Per. *En skute, én skipper. Gunnar Knudsen som statsminister 1908-10 og 1913-20*. Tapir Forlag, Trondheim, 1989.

HAAVET, Inger Elisabeth. «Sosialdepartementet og Johan Castbergs tredje vei» i Forbord (red.) *Festskrift. Arbeidsdepartementet 100 år*. Arbeidsdepartementet, Oslo, 2013.

HAGEMANN, Gro. *Særbeskyttelse av kvinner – arbeidervern eller diskriminering? Striden om nattarbeide for kvinner med hovedvekt på diskusjonen i Norge til og med stortingsdebatten i 1909*. Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo, 1973.

HAGEMANN, Gro. «Særvern av kvinner – arbeidervern eller diskriminering?» I Blom, Ida og Hagemann, Gro (red.). *Kvinner selv... Sju bidrag til norsk kvinnehistorie*. Aschehoug Forlag, Oslo, 1977.

HAGEN, Aleksander. *Det Radikale Folkepartis krisepolitikk 1928-1936*. Masteroppgave i historie, Universitetet i Oslo, Høsten 2010.

HALBERG, Paul Tage. ««... fælles barneskole for alle ... en stor forsvarstanke». Arbeiderdemokratenes skolepolitikk frem til 1920.» I *Historisk Tidsskrift*, Bind 83, s. 1-55, Universitetsforlaget, Oslo, 2004.

HELØE, Leif Arne. *Velferd på ville avveier? Utviklingslinjer og dilemmaer i helse- og sosialpolitikken*. Abstrakt Forlag, Oslo, 2010.

IBSEN, Hilde og SEIP, Anne-Lise. «Morsøkonomi, familieøkonomi og samfunnsøkonomi: barnetrygden i historisk perspektiv» I *Historisk Tidsskrift*, 68, s. 412-433, Universitetsforlaget, Oslo, 1989.

KAARTVEDT, Alf. *Høyres historie. Drømmen om borgerlig samling, 1884-1918*. Cappelen, Oslo, 1984.

KARLSEN, Per Willy Mørk. *Et studium i konservativ sosialpolitikk 1909-1915. Programkrav og praksis*. Hovedoppgave i historie, Universitetet i Bergen, våren 1980.

KEILHAU, Wilhelm. «Johan Castberg» i Nerbøvik, Jostein (red.): *Portretter i norsk historie 1900-1920*. Gyldendal Norsk Forlag, Oslo, 1969.

KEILHAU, Wilhelm. «Johan Castberg» i Bull, Krogvig og Gran (red.): *Norsk biografisk leksikon*, Bind II, Aschehoug, Oslo, 1925.

KJELDSTADLI, Knut. «Biologiens tid. Randbemerkninger om viten og venstrestat.» I Rudeng, Erik (red.). *Kunnskapsregimer. Debatten om De nasjonale strategier*. Pax Forlag, Oslo, 1999.

KUHNLE, Stein. *Velferdsstatens utvikling – Norge i et komparativt perspektiv*. Universitetsforlaget, Bergen, 1983.

LARSEN, Eirinn og ØKSENDAL, Lars Fredrik. «De glemte kvinnevalgene». I *Historisk Tidsskrift*, nr. 4 2013.

MJELDHEIM, Leiv. *Den gylne mellomvegen. Tema frå Venstres historie 1905-1940*. Vigmostad & Bjørke AS, Bergen, 2006.

MJELDHEIM, Leiv. *Politiske prosessar og institusjonar*. Femte utgave, Universitetsforlaget, Bergen, 1987.

MJÅNES, Willy Edvin. *Sjukeforsikringssaka i det politiske ordskiftet 1885-1909*. Hovedoppgave i historie, Universitetet i Bergen, 1975.

MOHR, Tove. *Katti Anker Møller. En banebryter*. Tiden Forlag, Oslo, 1968.

MORONSKI, Nina Hovland. *Fordømt eller inkludert? Ugifte mødre i norsk barnelovgivning etter andre verdenskrig*. Masteroppgave i historie, Universitetet i Oslo, 2012.

NERBØVIK, Jostein. «Nasjonale strategar og nasjonal sentrumsposisjon». I Rudeng, Erik (red.). *Kunnskapsregimer. Debatten om De nasjonale strateger*. Pax Forlag, Oslo, 1999

NERBØVIK, Jostein «Nasjonale strategar og nasjonal sentrumsposisjon.» i I Rudeng, Erik (red.). *Kunnskapsregimer. Debatten om De nasjonale strateger*. Pax Forlag, Oslo, 1999.

NERBØVIK, Jostein. *Norsk historie 1860-1914*. Det Norske Samlaget, Oslo, 1999.

NISSEN, Bernt A. *Gunnar Knudsen*. Aschehoug, Oslo, 1957.

NORDBY, Trond. *Venstre og samlingspolitikken 1906-1908. En studie i partioppløsning og gjenreisning*. Novus Forlag, Oslo, 1983.

NORDBY, Trond. «Runes verden. Noen små bemerkninger til et stort verk». I Rudeng, Erik (red.). *Kunnskapsregimer. Debatten om De nasjonale strateger*. Pax Forlag, Oslo, 1999.

OLSTAD, Finn. *Frihetens århundre. Norsk historie gjennom de siste hundre år*. Pax Forlag A/S, Oslo, 2010.

ROSENBERG, Lise. *Hagar og Ismael i Saras telt? Holdninger til familie og ekteskap i debatten om de Castbergske barnelovene, belyst gjennom studiet av sentrale kvinneskrifter*. Hovedfagsoppgave, Universitetet i Bergen, 1981.

RUDENG, Erik (red.). *Kunnskapsregimer. Debatten om De nasjonale strateger*. Pax Forlag, Oslo, 1999.

SEIP, Anne-Lise. «Forestillinger om velferdsstaten i historisk perspektiv». I Seip, Anne-Lise, *Om velferdsstatens framvekst: artikler*, Universitetsforlaget, Oslo, 1981.

SEIP, Anne-Lise. *Sosialhjelpstaten blir til. Norsk sosialhjelp 1740-1920*. Andre utgave, Gyldendal Norsk Forlag, Oslo, 1994.

SEJERSTED, Francis. *Sosialdemokratiets tidsalder. Norge og Sverige i det 20. århundre*. Pax Forlag A/S, Oslo, 2005.

SLAGSTAD, Rune. *De nasjonale strateger*. Andre utgave, Pax Forlag, Oslo, 2001.

STOKKE, Steinar. *Fra Sykeforsikring til Folketrygd. En studie av verdiendringer og strategivalg for et trygdepolitisk tiltak*. Hovedoppgave i statsvitenskap, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, 1981.

SVEUM, Arvid. *Johan Castberg og sosialpolitikken*. Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo, 1940.

TJELMELAND, Hallvard. «Den eviggiorte embetsmannsstat.» I Rudeng, Erik (red.). *Kunnskapsregimer. Debatten om De nasjonale strateger*. Pax Forlag, Oslo, 1999.

WARMEDAL, J. Møller og John ELDEN. *Sosialpolitikken i Norge. Studieskrift og håndbok*. Utgitt av Høyres opplysningsorganisasjon, Oslo, 1965.

Stortingsforhandlingene

1884, Bind 5, Dokument nr. 13, Fra Justiskomiteen, *Forslag til Lov om Ophævelse af Arvelovens §§ 3, 4, 5 og 6*

1887, Bind 5, Dokument nr. 18, Fra Justiskomiteen, *Forslag til Lov om Ophævelse af Arvelovens §§ 3, 4, 5 og 6*

1892, Bind 3, Ot.prp. nr. 10, *Ang. udfærdigelse af love 1) Om Underholdningsbidrag til uægte Børn m.v. 2) Om Underholdningsbidrag til ægte Børn og Hustru, 3) Indeholdende Forandring i Arveloven af 31te Juli 1854*

1892, Bind 6, Indstilling O. nr. 49 *Indstilling fra Justiskomiteen angaaende den Kgl. Proposition til Lov indeholdende Forandring i Arveloven af 31te Juli 1854*

1892, Bind 9, *Lov om Underholdningsbidrag til Børn, hvis Forældre ikke har indgaaet Ægteskab med hinanden*, datert 6te Juli

1892, Bind 8, *Lov om Tilsyn med Arbeide i Fabriker m.v.*, datert 27de Juni 1892

1893, Bind 3, *Arbejderkommissionens Indstilling II. Forslag til Lov om Arbeidernes Sygeforsikring m.v.*, datert febr. 1890

1900/01, Bind 5, Tillegg til dokument 66, *Forestilling fra Norsk jern- og metalarbeiderforbunds hovedstyre til stortingets komite for sociale spørsmål i anledning af den forestaaende revision af fabrikktilsynsloven*

1901/02, Bind 5, Dokument nr. 5, *Forslag fra de forende arbeidersamfund, vedt. av repr. Castberg, til lov om underholdningsbidrag, hvis forældre ikke har indgaaet egteskab, samt til forandr. i lov om underholdningsbidrag til hustru og egtebørn.*

1901/02, Bind 6, Indstilling O. V., *Indstilling fra komiteen for sociale spørsmål angaaende Kongelig Proposition om udfærdigelse af en Lov om Tilsyn med Arbeide i fabriker m.v.*

1901/02, Bind 8, Forhandlinger i Odelstinget, nr. 108, *Ang. Fabrikktilsynsloven*

1904/04, Bind 5, Dokument nr. 20, *Forslag fra repr. Castberg til lov Forandringer i arveloven (arveret for børn fødte udenfor ægteskab m.v)*

1904/05, Bind 6, Indstilling O nr. 47, *Indstilling fra Justiskomiteen angaaende forslag fra repræsentanten Castberg om Forandring i Arveloven*

1904/05, Bind 8, Forhandlinger i Odelstinget, *Forslag om Forandringer i Arveloven*

1906/07, Bind 6, Indst. S. XXXXIII, *Indstilling fra socialkomiteen angaaende sygeforsikringens gennemførelse*

1906/07, Bind 7, *Ang. sygeforsikringens gennemførelse*

1909, Bind 3, Ot.prp. nr. 13, *Angaaende utfærdigelse av 1. Lov om børn, hvis forældre ikke har indgaaet egteskab med hinanden, 2. Lov indeholdende forskjellige*

bestemmelser om forældre og egnebørn, 3. Lov indeholdende forandringer i lov om arv av 31te Juli 1854 med tillægslov av 27de juni 1892.

1909, Bind 3, Ot.prp. nr. 19, *Om utfærdigelse av en lov om sykeforsikring*

1909, Bind 5, Dokument nr. 19, *Forslag til lov om sygepleien*

1909, Bind 8, Forhandlinger i Lagtinget, *Lov om sygeforsikring*

1912, Bind 3, Ot.prp. nr. 35, *Om utfærdigelse av 1. Lov om forsorg for barn, 2. Lov om barn, som er født utenfor egteskap, 3. Lov om forældre og egnebarn*

1914, Bind 3, Ot.prp. nr. 5, *Om utfærdigelse av 1. Lov om barn, hvis forældre ikke har indgaat egteskap med hverandre, 2. Lov om forandringer i arveloven, 3. Lov om forandringer i loven om formuesforholdet mellem egtefæller, 4. Lov om forandringer i loven om adgang til opløsning av egteskap, 5. Lov om forældre og egnebarn, 6. Lov om forsorg for barn*

1914, Bind 3, Ot.prp. nr. 35, *Lov om arbeiderbeskyttelse i industrielle virksomheter*

1914, Bind 8, Forhandlinger i Odelstinget, nr. 28, *Sykeforsikringsloven*, s. 91-438.

1915, Bind 3, Ot.prp. nr. 18, *Om lov om sykeforsikring*

1915, Bind 8, Forhandlinger i Odelstinget, *Barnelovene*

1915, Bind 8, Forhandlinger i Lagtinget, *Barnelovene*

1915, Bind 8, *Lov om sykeforsikring datert 6te august 1915*

Forhandlinger ved landsarbeidermøtene

Forhandlinger ved Det Fjerde Norske Arbeidermøde: afholdt på Hamar, 1888. Utgitt av Fællesstyret for De forenede norske Arbeidersamfund, Kristiania, 1889

Aviser

Aftenposten 16. april 1914.

Nettressurser

Store Norske Leksikon: <http://www.snl.no>

- www.snl.no/arbeidersamfunn (23.10.2012)
- http://snl.no/.nbl_biografi/Johan_Castberg/utdypning (01.02.2013)

Forvaltningsdatabasen: <http://www.nsd.uib.no>

- <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/enhet/2000/endringshistorie> (18.10.2012)

Vedlegg 1

Oversikt over Castbergs sentrale politiske verv³⁴³

1888-1894: Formann i Oplandenes fælles Arbeiderforening

1894-1924: Formann i Kristians amts Arbeiderforening

1896-1897: Medlem i Gjøvik formannskap

1906-1926: Formann i partiet Arbeiderdemokratene³⁴⁴

1900-1903: Stortingsrepresentant for Kristians amt

1904-1906: Stortingsrepresentant for Kristianas amt

1906-1909: Stortingsrepresentant for Nordre Gudbrandsdalen

1913-1915: Stortingsrepresentant for Søndre Gudbrandsdalen

1916-1918: Stortingsrepresentant for Søndre Gudbrandsdalen

1919-1921: Stortingsrepresentant for Søndre Gudbrandsdalen

1924-1926: Stortingsrepresentant for Oppland fylke

1908-1910: Statsråd og sjef for Justisdepartementet

1913-1914: Statsråd og sjef for Handels- og sosialdepartementet

1913 og 1914-1921: President i Odelstinget

1900-1903: Medlem i Sosialkomiteen

1904-1906: Medlem i Justiskomiteen³⁴⁵

1907-1909: Formann i Sosialkomiteen

1913-1915: Formann i Justiskomité nr. 1³⁴⁶

1916-1918: Formann i Justiskomité nr. 1

1919-1921: Formann i Justiskomiteen (av 1919)³⁴⁷

1919: Medlem av Konstitusjonskomiteen³⁴⁸

1919: Medlem i Sosialkomiteen³⁴⁹

³⁴³ Kilde: Polsys- Data om det politiske system. nsd.uib.no

³⁴⁴ Fra 1921 het partiet Det radikale folkeparti.

³⁴⁵ Kom som forsterkning i 1903-1904, ved behandling av straffeloven.

³⁴⁶ Trådte inn for Friis Petersen 22.04.1914, formann fra da.

³⁴⁷ Erstattet av Owren 18.03.-12.04. og 17.11.-02.12.1919, samt 18.-31.10 og 22.11.-12.12.1920.

³⁴⁸ Kom som forsterkning i 1919, ved behandling av Norges inntreden i Folkeforbundet.

³⁴⁹ Kom som forsterkning i 1919, ved behandling av alderstrygden.

1925-1926: Nestformann i Justiskomiteen (av 1919)

1925: Medlem i Militærkomiteen³⁵⁰

Andre offentlige verv

1895-1900: Skolestyret i Gjøvik

1896-1900: Elektrisitetsverkets styre i Gjøvik

1899: Formann Den departementale jordlovskomite av 1899³⁵¹

1903: Valgmann Kristians amt

1905: Medlem i Spesialkomiteen

1914: Medlem av Statens arbeidsledighetskomité av 1914

1916: Formann av Trustkommisjonen av 1916

1917: Medlem Valgordningskommisjonen av 1917

1918: Formann Byggematerialkt. av 1918

1918: Formann Jordmorkt. av 1918

1919: Formann for delegasjonen til den internasjonale arbeiderkonferansen i Washington

1919: Delegat til forhandlinger i Paris om tilslutning til Folkenes Forbund

1920-1921: Medlem av traktatdelegasjonen til vinlandene

1926: Forman i Aksjonsnemda, Riksretten

Utdanning og yrke:

1882-1883: Student, filologi

1883-1884: Student, jus (Cand. jur. 1884)

1882-1887: Korrespondent, *Oplandenes Avis*

1885-1887: Kopist, Finansdepartementet

1887-1888: Sakførerfullmektig, Hamar

1888-1901: Overrettssakfører, Gjøvik

1890-1892: Offentlig forsvarer, Lagmannsretten

1892-1900: Aktor, Meddomsrett

1892-1894: Skattekomissær

1901-1902: Kst. statsadvokat. Hedemarkens og Kristians lagsogn

³⁵⁰ Kom som forsterkning i 1925, ved behandling av forandring i den militære straffelov m.v.

³⁵¹ Komiteen som foreslo arbeiderbruk- og boligbanken m.m.

1906-1908: Sorenskriver, Toten, Vardal og Biri

1910-1913: Sorenskriver, Toten, Vardal og Biri

1914: Sorenskriver, Toten, Vardal og Biri

1924-1926: Høyesterettsdommer